

Модуль 1. Муниципальное право как комплексная отрасль права

Тема 1. Муниципальное право как комплексная отрасль права

Вопросы для изучения:

- 1. Понятие и предмет муниципального права. Муниципальное право как отрасль российского права. Муниципальное право как научная дисциплина**
- 2. Муниципально-правовые нормы, их особенности и виды.**
- 3. Муниципально-правовые отношения, их субъекты.**
- 4. Источники муниципального права: понятие, виды и их классификация.**

Местное самоуправление – это, прежде всего, имеющийся правовой механизм и правовые формы процесса решения населением вопросов местного значения. Кроме того, под местным самоуправлением понимают отрасль права, отрасль законодательства, научную и учебную дисциплины. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 130) местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления

Как отрасль российского права муниципальное право – это совокупность правовых норм, образующих комплексную отрасль права и регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с организацией и осуществлением местного самоуправления. Эта отрасль отделилась от конституционного права в ходе серьезной научной дискуссии, которая еще не завершена. Ряд ученых считают, что муниципальное право не имеет своего предмета правового регулирования и потому не может быть самостоятельной отраслью права (А.Н. Кокотов, В.А. Баранчиков). Однако, количественное и качественное наращивание системы правовых норм, регламентирующих местное управление, их системность и определенность сферы правового регулирования позволяет говорить о становлении полноценной отрасли права. Как отрасль права муниципальное право имеет важную особенность, эта отрасль не первичная, не относящаяся к числу базовых отраслей российского права, ее становление связано с развитием местного самоуправления и развитием законодательства. Такие отрасли принято называть комплексными отраслями. В муниципальном праве такая комплексность проявляется в следующем:

- нормы муниципального права могут являться одновременно нормами других отраслей права (земельного, налогового, бюджетного, пр.);

- нормы муниципального права регулируют весь комплекс общественных отношений, возникающих при организации и осуществлении местного самоуправления (организационных, политических, экономических, культурных и пр.).

Кроме того, являясь в основе своей публичным правом, т.е. правом, регулирующим публично-властные отношения, муниципальное право содержит и значительное количество частно-правовых норм, что обусловлено специфическим характером органов местного самоуправления и составом субъектов муниципальных правоотношений.

Предмет правового регулирования рассматриваемой области можно структурировать по группам общественных отношений, возникающих при: реализации форм непосредственной демократии; формировании органов местного самоуправления; при

решении органами местного самоуправления вопросов местного значения; взаимодействии органов местного самоуправления с государственными органами, в т.ч. по вопросу передачи отдельных государственных полномочий, судебной защиты местного самоуправления, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления¹. В предмет правового регулирования отрасли могут быть также включены и другие общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением местного самоуправления. Обширность предметной сферы вызывает необходимость классификации. В литературе можно встретить следующую²:

а) по целевому назначению: отношения, связанные с институционализацией и организацией местного самоуправления (выборы, определение форм местного самоуправления, структуры органов местного самоуправления и пр.);

б) по природе: непосредственно муниципально-правовые отношения и государственно-правовые отношения, возникающие при осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ;

в) по сферам и отраслям хозяйства или по направлениям деятельности: отношения возникающие в связи с выполнением полномочий собственника муниципального имущества, бюджетные, земельные отношения, отношения в сфере социального обеспечения, организации дошкольного образования, досуга и пр.;

г) по субъектам (сторонам) правоотношения выделяют отношения непосредственно между органами местного самоуправления; органами местного самоуправления и органами государственной власти; органами местного самоуправления и физическими и/или юридическими лицами, как проживающими (зарегистрированными) на территории муниципального образования, так и с не проживающими (незарегистрированными). В отдельную группу всегда выделяются правоотношения, связанные с созданием ассоциаций и союзов муниципальных образований;

д) по территории распространения выделяют правоотношения внутри муниципального образования; между разными муниципальными образования; с государственными органами

Муниципальное право является сложной, комплексной отраслью, так как затрагивает вопросы жилищно-коммунального хозяйства, вопросы управления землей и иным имуществом муниципальных образований, вопросы здравоохранения, культуры, спорта и т.д. Необходимо отметить, что далеко не все ученые разделяют точку зрения не только о самостоятельности муниципального права в качестве отрасли права, но и оспаривают его комплексность, указывая в частности, что т.н. «комплексность негативно сказывается не только на теории, но и на практике местного самоуправления. Она препятствует осмыслению системного законодательного регулирования местного самоуправления, затрудняет кодификацию законодательства по этим вопросам³». Этот автор говорит о том, что целесообразно включать в предмет муниципального права только нормы, имеющие

¹ См.: Чаннов С.Е. Муниципальное право. Учебник и практикум для СПО. 2-е изд. переработанное и дополненное. Москва.-Юрайт. 2018// <https://biblio-online.ru/viewer/7F91048F-C030-46BB-85F8-8507199843B4/municipalnoe-pravo#page/1>

² См.: Авакьян С.А. Муниципальное право России: учебник. – «Проспект», 2009 г.

³ См.: Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. М., 2008. С. 10.

организационно-институциональное значение, определяющие, например территориальное устройство местной власти, виды муниципальных образований, взаимоотношения местного самоуправления и государственной власти и пр. Тем не менее, большинство ученых (в т.ч. О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев, С.А. Авакьян) сходятся во мнении, что муниципальное право – самостоятельная комплексная отрасль российского права. Так, Авакьян С.А. дает такое определение: «это комплексная отрасль отечественного права, состоящая из правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения в системе местного самоуправления, формы осуществления народом непосредственно и через органы местного самоуправления своей власти для самостоятельного решения вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, возможность участия органов местного самоуправления в осуществлении отдельных делегированных государственных полномочий, территориальную организацию и структуру местного самоуправления, а также гарантии его осуществления»⁴.

Как отрасль права муниципальное право имеет свою систему. Как известно из теории права – «система права это определенная внутренняя структура (строение, организация), которая складывается объективно как отражение реально существующих и развивающихся общественных отношений»⁵. Составляют систему права элементы, к которым относят норму права, отрасль права, подотрасль права, институт права и субинститут. В муниципальном праве под системой понимают объединение правовых норм по специфическим сферам правового регулирования - муниципально-правовым институтам. Институты муниципального права можно структурировать и на подинституты. Например, институт статуса должностных лиц и органов местного самоуправления, можно разделить на подинституты статуса представительного органа, администрации, главы муниципального образования, избирательной комиссии и пр.

Некоторые ученые (В.Т. Батычко), выделяют в муниципальном праве общую и особенную части. К общей части относят общие положения о муниципальном праве, о статусе местных органов власти, их особенностях, правовом положении, территориальные основы местного самоуправления. К особенной части относятся нормы публичного и частного права, регулирующих отношения, составляющие каждую их основ местного самоуправления в отдельности (финансовые, вопросы местного значения и пр.).

Как отрасль права муниципальное право имеет и свой метод правового регулирования. Под методом муниципального права следует понимать совокупность приемов и способов правового регулирования муниципальных отношений.

Для этой отрасли характерны общие методы конституционного права: императивный и диспозитивный и общеправовые методы: дозволения, предписания и запрета. Императивный метод является методом, имеющим сквозное значение, другими словами он, как метод властного приказа, основанный на отношениях подчинения и субординации встречается во всех отраслях российского права. Метод предписания в местном самоуправлении, являющемся формой народовластия, одновременно является теоретическим выражением одной из гарантий местного самоуправления – обязательности нормативно-правовых актов

⁴ См.: Авакьян С.А. Муниципальное право России: учебник. – «Проспект», 2009 г.

⁵ См.: Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. Матузова Н.И., Малько А.В., М.: Юрист. 1999, С. 348

местного самоуправления. Кроме того, в отрасли закрепляется и своя специфическая методика.

Во-первых, это метод публично-правового регулирования с возможностью использования частно-правового регулирования. Данный метод обусловлен специфическими свойствами публичных субъектов муниципально-правовых отношений, которые с одной стороны являются публично-правовыми образованиями и осуществляют свою деятельность на основе норм публичного права федерального и регионального уровня, с другой стороны выступают стороной в хозяйственных отношениях, регулируемых частным правом.

Метод автономии⁶, под которым понимается возможность самостоятельного правового регулирования на местном уровне достаточно большого круга вопросов.

Специфическим методом для рассматриваемой отрасли становится также метод гарантий, требующий более широкого освещения. Гарантии местного самоуправления – это совокупность, установленных государством, правовых средств и условий, обеспечивающих реализацию прав местного самоуправления и их защиту. В Российской Федерации, как и в большинстве зарубежных стран, местное самоуправление гарантируется Конституцией страны. В соответствии с Законом о местном самоуправлении федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления. Структурно все имеющиеся в законодательстве гарантии образуют систему, которую принято структурировать на общие гарантии (экономические, организационные, политические, пр.) и специальные (юридические) гарантии.

Под общими гарантиями понимают «те экономические, политические и духовные устои общества, которые служат предпосылками стимулирования развития местного самоуправления, создают реальные возможности для наиболее полной реализации населением, представительными, исполнительно-распорядительными и иными органами и должностными лицами муниципальных образований полномочий местного самоуправления.⁷». При этом специальные правовые гарантии призваны детализировать общие, т.е. последние обладают достаточно широкой трактовкой и нуждаются в конкретной правовой форме, позволяющей достичь целей гарантийного механизма, к которым относятся: обеспечение реальной возможности на осуществление местного самоуправления, посредством обеспечения организационной и финансовой самостоятельности местного самоуправления и защита местного самоуправления.

В законодательстве представлен значительный перечень государственных гарантий местного самоуправления (запрет на вмешательство государственных органов в деятельность органов местного самоуправления и обязанность возмещения ущерба от такого вмешательства, как часть гарантийного механизма, обеспечивающего организационную самостоятельность местного самоуправления; необходимость финансового обеспечения передаваемых государственных полномочий как одна из гарантий финансовой стабильности

⁶ См.: Там же

⁷ См.: См.: Овчинников, И. И. Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата / И. И. Овчинников, А. Н. Писарев. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 361 с.// <https://biblio-online.ru/book/8174BB79-8C55-4B4F-AF39-376AF28E48D5/municipalnoe-pravo>

муниципалитетов; гарантии прав граждан на участие в выборах, референдумах и иных формах осуществления непосредственного народовластия на уровне местного самоуправления; базисная гарантия – судебная защита местного самоуправления); а также частные гарантийные механизмы, определяемые самими органами местного самоуправления (например, гарантии деятельности депутата, устанавливаемые уставом) и др. Структурировать их можно следующим образом:

Общие гарантии:

- конституционные гарантии организационной обособленности местного самоуправления;
- гарантии самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления;
- гарантии самостоятельности при правовом регулировании организационных вопросов;
- гарантии, выраженные в наделении органов местного самоуправления собственной компетенцией при решении вопросов местного самоуправления;
- гарантируемые государством материально-финансовые основы местного самоуправления;
- гарантируемый в законодательстве принцип общеобязательности муниципальных правовых актов;
- гарантированное право иметь собственную символику.

Отдельно стоит сказать о политических гарантиях, под которыми в широком смысле следует понимать правовой режим обеспечения законности, возможный только в условиях стабильного функционирования всего государственного механизма и общественных институтов (Президент, Правительство, Парламент, судебная система, прокуратура и т.д.).

К специальным гарантиям относятся, прежде всего, гарантии правовой защиты местного самоуправления (правовая охрана (как система превентивных мер по защите местного самоуправления) и правовая защита (как система, направленная на восстановление нарушенных прав местного самоуправления)⁸.

К гарантиям правовой защиты относят:

- гарантии обеспечения исполнения муниципальных правовых актов;
- гарантии ответственности за ущерб, причиненный местному самоуправлению, в том числе органами государственной власти;
- судебная защита и судебное обжалование нормативно-правовых актов федерального и регионального уровней, затрагивающих права местного самоуправления.

Муниципальное право, как отрасль законодательства представляет собой сложный комплекс нормативно-правовых актов различного уровня, затрагивающих так или иначе общественные отношения, регулируемые правом при организации и осуществлении местного самоуправления.

Учитывая необычайную комплексность этой отрасли в ней принято разделять собственно муниципально-правовые нормы и нормы иных отраслей права. Нормы иных

⁸ См.: Овчинников, И. И. Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата / И. И. Овчинников, А. Н. Писарев. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 361 с.// <https://biblio-online.ru/book/8174BB79-8C55-4B4F-AF39-376AF28E48D5/municipalnoe-pravo>

отраслей права изначально структурно определяются в своих отраслях (гражданское, административное, земельное и пр.), но применительно к муниципально-правовым отношениям входят в систему муниципального права. Муниципально-правовые нормы делятся на общие (регулирующие общие вопросы права, образуют следующие институты муниципального права: правовые, территориальные, финансово-экономические основы местного самоуправления; ответственность и гарантии местного самоуправления) и специальные (регулирующие часть отрасли, образуют институты полномочий по управлению имуществом, землей, социальной сферой, обеспечением правопорядка и пр.).

Следует сказать и о специфике муниципально-правовых норм, которые являясь формально-определенным и охраняемым предписанием, выраженным в форме общеобязательного правила поведения, имеет целый ряд особенностей, к числу которых относят:

- муниципально-правовые нормы, исходят не только от государства, но и от органов местного самоуправления (или населения), представляя собой значительный массив нормативных предписаний, закрепленных в правовых актах органов местного самоуправления, в установленном виде и формах;

- муниципально-правовые нормы содержатся не только в сугубо отраслевых нормативных актах (Законе о местном самоуправлении), но и в законодательстве, относящимся к другим отраслям права (Земельном и Налоговом Кодексах и пр.).

Классификацию муниципально-правовых норм обычно проводят по следующим основаниям:

по объекту правового регулирования:

- закрепляющие и регулирующие территориальные, финансово-экономические, правовые основы местного самоуправления и институт гарантий;

- определяющие организационно-правовые основы местного самоуправления (структуру органов местного самоуправления, формы прямого волеизъявления, организацию территориального общественного самоуправления);

- определяющие полномочия и ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

- определяющие полномочия органов местного самоуправления, органов государственной власти в сфере местного самоуправления, а также вопросы делегирования полномочий между разными муниципальными образованиями и государственных полномочий на уровень муниципальных образований;

по характеру предписаний правовой нормы:

- управомочивающие;

- обязывающие;

- запрещающие;

по степени определенности предписания:

- императивные и диспозитивные;

по юридической силе

- конституционные;

- содержащиеся в иных нормативно-правовых актах;

по территории действия:

- международно-правовые;
- федеральные;
- региональные;
- местные;

по целевому назначению:

- регулятивные, закрепляющие правила правомерного поведения;
- охранительные, направленные на охрану и защиту местного самоуправления;

по форме выражения:

- материальные нормы, закрепляющие правило поведения;
- процессуальные нормы, определяющие процедуру, порядок, реализации правила поведения.

Муниципально-правовыми отношениями, называют общественные отношения, урегулированные нормами муниципального права⁹. Как и все правовые отношения, они включают в себя: субъект, объект и юридические факты.

Субъект муниципальных правоотношений может быть коллективный и индивидуальный. Индивидуальные субъекты в свою очередь подразделяются на общие (жители муниципалитета, граждане РФ, иностранцы и лица без гражданства) и специальные (депутаты, выборные должностные лица местного самоуправления, глава администрации и т.д.). К коллективным субъектам относят: муниципальное образование; население муниципального образования; органы местного самоуправления; органы территориального общественного самоуправления; федеральные и региональные органы государственной власти в той части, в которой они являются субъектами муниципальных правоотношений; избирательные комиссии; объединения муниципальных образований; предприятия и учреждения.

Муниципальное образование весьма специфический субъект муниципально-правовых отношений. Это обусловлено чрезвычайной комплексностью отрасли.

Муниципальное образование - это публично-правовой субъект, имеющий свою территорию в пределах установленных границ, обладающее своими функциями (вопросы местного значения), выполняющее роль самостоятельного субъекта ответственности перед населением и органами государственной власти и, кроме того, являющееся субъектом целого комплекса правоотношений в сфере гражданского, жилищного, земельного, градостроительного и другого законодательства.

Классифицируют муниципально-правовые отношения, прежде всего, по субъектам, по объектам (направленные на формирование органов местного самоуправления и избрание должностных лиц, на получение личных благ в сфере культуры, спорта, здравоохранения и т.д., на защиту прав местного самоуправления и т.д.); по цели (правоустановительные и правоохранительные); по сроку действия (постоянные и срочные); по объему участия в осуществлении местного самоуправления: субъекты, наделенные правом принимать решения

⁹ См.: Овчинников, И. И. Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата / И. И. Овчинников, А. Н. Писарев. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 361 с.// <https://biblio-online.ru/book/8174BB79-8C55-4B4F-AF39-376AF28E48D5/municipalnoe-pravo>

по вопросам местного значения (население муниципального образования, представительные органы и должностные лица муниципального образования) и субъекты, содействующие осуществлению местного самоуправления (население муниципального образования и конкретные жители, общественные наблюдательные комиссии, общественные советы, высшее должностное лицо субъекта и иные органы государственной власти). Кроме того, муниципально-правовые отношения могут классифицированы по тем же основаниям, что и муниципально-правовые нормы.

Содержание муниципально-правовых отношений составляют права и обязанности, а также полномочия его субъектов, возникающие в сфере местного самоуправления.

Правовое регулирование рассматриваемой отрасли чрезвычайно обширно. Сложно назвать законодательство, которое не применяется при организации и осуществлении местного самоуправления. Под источником непосредственно муниципального права понимают нормативно-правовые акты, содержащие муниципально-правовые нормы. Классификация источников муниципального права производится по общим основаниям:

1. общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации (универсальные - Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и др. и специальные (Европейская хартия местного самоуправления, Декларация о принципах местного самоуправления Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ 1994 г.) и др.;
2. Конституция РФ, федеральные конституционные законы, иные федеральные законы, указы и распоряжения Президента РФ, нормативно-правовые акты Правительства РФ иных органов государственной власти РФ;
3. конституции (Уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ, иные нормативно-правовые акты регионального уровня;
4. постановления Конституционного Суда Российской Федерации, содержащие правовые предписания по вопросам местного самоуправления;
5. уставы муниципальных образований, решения, принятые представительными органами, сходами граждан, решения референдума, иные правовые акты органов местного самоуправления;
6. соглашения, заключаемые органами местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, с органами местного самоуправления этого муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (ч. 4 ст. 15 Закона о местном самоуправлении).

Судебные решения, как уже отмечалось выше, не являются источником права в российской правовой системе. В то же время, практика российского правосудия, все чаще

опирается при вынесении решений, не только на имеющие нормативный характер постановления Конституционного Суда РФ, но и на иные решения вышестоящих судов. Поэтому в юридической литературе в настоящее время развернута дискуссия об интеграционных процессах романо-германской правовой системы с англо-саксонской.

Ряд ученых на основании ч. 1 ст. 131 Конституции РФ (Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций) относят к числу источников российского муниципального права исторические обычаи и традиции. Представляется, однако, что данная позиция не совсем верна, т.к. исторические обычаи и традиции, чтобы стать источником права, должны быть отражены в нормативно-правовом акте, который в свою очередь, в соответствии с прямым требованием Конституции страны, должен их отражать. Таким же спорным, представляется утверждение о включении в систему источников муниципального права договоров и соглашений, заключаемых органами местного самоуправления в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения (ч. 4 ст. 8 Закона о местном самоуправлении), так как нормативный характер таких соглашений очень сомнителен.

Необходимо отметить, что «Европейская хартия местного самоуправления»¹⁰, совершенная в Страсбурге в 1985 г. и ратифицированная Российской Федерацией в 1998 году¹¹ является важнейшим документом, отражающим фундаментальные принципы построения местного самоуправления. Именно в этом документе впервые получил свое закрепление знаменитый принцип субординации, заключающийся в том, что максимальный объем публичных обязательств должен реализовываться на самом близком к населению уровне и входить в задачи органов управления более высокого уровня только в случае, когда это обусловлено невозможностью исполнения обязательств на местном уровне.

Структурно Хартия состоит из Преамбулы и трех частей, в двух из которых описываются все важнейшие основы местного самоуправления, а в третьей регулируются процедурные вопросы, необходимые для обеспечения действия самой Хартии.

При изучении муниципального права, как самостоятельной комплексной отрасли российского права нельзя обойти стороной вопрос принципов муниципального права. Исходя из общего определения принципов права в теории права, можно сказать, что принципы муниципального права это основополагающие начала, ключевые идеи этой отрасли права, определяющие и выражающие его сущность. К таковым безусловно относятся: принцип социальной справедливости, равноправия, единства прав и обязанностей, гуманизма, сочетания убеждения и принуждения, демократизм и главные межотраслевые принципы – принцип законности, гласности и неотвратимости ответственности.

Как правовая наука - это отрасль знаний, изучающая, систематизирующая и определяющая закономерности развития социальных и иных отношений, лежащих в основе местного самоуправления, это система теоретических взглядов, идей, концепций о сущности

¹⁰ См. «Европейская хартия местного самоуправления» 15.10.1985 г.//СПС «КонсультантПлюс»

¹¹ См.: Федеральный закон от 11.04.1998 №55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления»//СПС «КонсультантПлюс»

местного самоуправления, наука, исследующая основные муниципально-правовые институты. Предмет этой правовой науки составляет собственно муниципальное право, как формирующаяся комплексная отрасль, с развитием которой связываются большие надежды, помимо этого, к предмету относятся: весь комплекс муниципального-правовых отношений; процессы организации местного самоуправления и деятельности органов местного самоуправления; государственная политика в этой области, международный опыт, а также исторические аспекты реализации различных форм местного самоуправления в нашей стране.

Местное самоуправление – неотъемлемый элемент демократического статуса любого государства, которое во всех государствах проходит длительный путь становления. Сложность его развития связана с двумя аспектами: во-первых муниципальная власть исторически является самой близкой к людям. Это предопределяет повышенную ответственность и самое главное возможность для людей задавать конкретные вопросы вполне конкретным людям; во-вторых сложнейшей задачей нахождения баланса между полномочиями, ответственностью и финансовой основой. Все это формулирует основные задачи науки, к которым С.А. Авакьян относит: изучение исторического аспекта развития самоуправления и беспристрастное теоретическое осмысление накопленного опыта, идей и концепций, которое способствует определению самых подходящих для российской традиции системы местного самоуправления, чтобы избежать ошибок, отказаться от не оправдавших себя форм организации и деятельности местного самоуправления¹². В этом смысле особое значение приобретает изучение зарубежного опыта организации местного самоуправления. Во многом, отечественные схемы организации местного самоуправления являются в той или иной степени перенесенными из иных государств. Наука, в этом смысле, призвана способствовать выбору наиболее подходящих для нашей действительности форм.

Система науки муниципального права в значительной степени подчинена системе муниципального права как отрасли. Однако, из приведенного выше предмета науки очевидно видно, что предмет науки – значительно шире. Для системы науки муниципального права, характерны функции правовой науки в целом: познавательная, прогностическая и практическая. Разумеется, источники муниципально-правовой науки также несколько обширнее чем источники муниципального права, за счет включения в них любых документов и материалов, касающихся вопросов муниципального права и местного самоуправления, научных трудов, практики деятельности муниципальных органов власти и должностных лиц, материалов, публикуемых в средствах массовой информации и пр.

Ведущаяся в юридической литературе дискуссия о самостоятельности отрасли права не обошла стороной и соответствующую сферу познания. Зачастую можно встретить мысль о том, что наука муниципального права не имеет самостоятельного значения, а является частью конституционно-правовой науки. В значительной степени это основано и на том, что в науке конституционного права большие разделы посвящаются именно муниципальному праву. Не отрицая ни в коей мере глубокой связи муниципально-правовой и конституционно-правовой науки следует отметить, что первая обладает всеми признаками

¹² См.: Авакьян С.А. Муниципальное право России: учебник. – «Проспект», 2009 г.

самостоятельного научного знания, сложность и многогранность которого не позволяет закрывать его в рамки иного правового знания. Постоянное развитие муниципально-правовых норм, и муниципально-правовых отношений требует от ученых не только анализа фактически осуществляемых законодателем действий, но и работы на опережение, продумывание возможных сценариев реализации тех или иных решений, особенно, при их взаимодействии с иными отраслями знаний и другими научными дисциплинами. Прогностическая функция науки в муниципальном праве чрезвычайно востребована в связи с тем, что ошибки законодателя чувствуются здесь мгновенно и особенно остро. Вероятно, именно поэтому общепринятой точкой зрения является признание самостоятельности науки муниципального права.

Как юридическая дисциплина это – учебный курс в юридических вузах, призванный сформировать у обучающихся правовые представления и познания в рассматриваемой сфере. Как учебная дисциплина муниципальное право имеет свои особенности - постоянное увеличение правовых норм, так или иначе регулирующих вопросы, возникающие при организации и осуществлении местного самоуправления, а также развитие общественных отношений в этой сфере серьезно затрудняет процесс изучения муниципального права.

Целью изучения дисциплины является формирование целостного представления и комплексных знаний о понятии и сущности муниципального права и местного самоуправления, общих принципах и основах организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации. Изучение муниципального права России позволяет правильно оценивать сущность, особенности и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации.

К основным задачам дисциплины относят:

усвоение основных понятий науки и отрасли муниципального права;

формирование профессионального уровня правового сознания и правовой культуры;

овладение навыками применения полученных знаний в деятельности органов внутренних дел при: разработке нормативных правовых актов; обосновании и принятии в пределах должностных обязанностей решений, а также совершение действий, связанных с реализацией муниципально-правовых норм и составлении юридических документов;

формирование практической готовности и способности оказывать юридическую помощь, консультирование по вопросам права и осуществления правовой экспертизы нормативных правовых актов;

подготовка к практической работе: по обеспечению законности, правопорядка, безопасности личности, общества и государства; профилактике, предупреждению, пресечению, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений и иных правонарушений; оказанию помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов; обеспечению международного взаимодействия.

В соответствии с Приказом Минобрнауки России от 01.12.2016 № 1511 (ред. от 11.01.2018) «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень

бакалавриата)»¹³ данная учебная дисциплина отнесена к вариативной части программы бакалавриата.

Как отмечает С.А. Авакьян студенты, которые после окончания ВУЗа станут государственными или муниципальными служащими смогут использовать полученные знания как базовую основу профессии. Остальным же учебная дисциплина обеспечит возможность профессионально разбираться во всем комплексе проблем взаимодействия государственных, общественных, частных организаций, их руководителей и сотрудников с органами местного самоуправления, а также позволит на должном уровне содействовать реализации прав граждан на местное самоуправление и их защите от неправомерной деятельности органов местного самоуправления. Кроме того, понимание структуры и системы организации власти на местах, компетенции местных органов власти необходимо для защиты и обеспечения собственных прав.

¹³ См.: Приказ Минобрнауки России от 01.12.2016 № 1511 (ред. от 11.01.2018) «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата)»//СПС «КонсультантПлюс»

Тема. 2 Понятие местного самоуправления

Вопросы для изучения:

1. Теории и модели местного самоуправления.

2. Понятие местного самоуправления. Принципы, задачи и функции местного самоуправления. Конституционно-правовые основы взаимодействия местного самоуправления и государственной власти.

3. Право муниципальных образований на создание объединений. Ассоциации и союзы муниципальных образований, их статус виды. Конгресс муниципальных образований Российской Федерации.

Местное самоуправление России и мире проделало огромный путь от народных вече до современных форм самоуправления. В древней Руси формой непосредственной и представительной демократии было народное вече (народный сход), действующее в городах (Новгород, Псков, Киев и других), решения на котором принималось самими уважаемыми членами общины. Подобные формы были и за рубежом (народные собрания и советы старейшин в эпоху Древнего Рима). Эпоха феодализма в Западной Европе сама по себе давала не слишком много возможностей для развития институтов самоуправления, в XIV-XV веках на Руси также шли процессы становления феодальных отношений, скорректированные периодом татаро-монгольского ига, когда власть осуществлялась под влиянием постоянной внешней угрозы. Вся власть принадлежала княжескому двору и дружине, появилась система вотчин. После объединения русских земель в единое государство с центром в Москве (XV-VI века) возможностей для местного самоуправления стало еще меньше, т.к. в конце XVI-XVII веках фактически оформилась система крепостного права. В литературе этот исторический период именуется феодально-крепостническим строем, который представляет из себя довольно строгую форму государственного регулирования и вмешательства государства во все сферы жизни.

Западная Европа того времени развивалась своим путем, здесь уже зарождалось капиталистическое производство и происходили буржуазные революции (победоносная в VI в. в Нидерландах, а затем в Англии, Германии, Франции и др. странах). Однако устоявшие в то время в большинстве стран Европы феодальные режимы тянули Европу назад, что предопределило политико-экономический прорыв Голландии. После этого началась в современном понимании конкуренция между странами, революция в Англии (1640-1660 г.г.) потеснила с пьедестала Голландию, Франция готовилась к рождению великого мыслителя Ж.Ж. Руссо, а революция 1789-1794 гг. не только принесла много нового в организацию политико-экономического устройства, но и внесла неоценимый вклад в культуру.

В России же со времен Ивана Грозного (XVI век) и вплоть до 1917 года господствовала система жесткого государственного управления. Важную роль в истории России сыграли земская (1864 год) и городская (1870 год) реформы. Были созданы выборные земские (губернские, уездные) собрания с минимальным набором вопросов для решения. Однако работали они под строгим контролем государственного аппарата.

После победы советской власти вся система была заменена системой Советов. Любая возможность самостоятельного решения каких-либо вопросов противоречила господствовавшей доктрине диктатуры пролетариата. Вынужденная попытка смягчить выбранную в этом направлении политику была предпринята в период НЭПа. В начале 1920-х годов местному самоуправлению отдавались вопросы борьбы с преступностью, управления имуществом, регистрации актов гражданского состояния, вопросы улучшения жизни и быта и др.¹⁴ Важной вехой в развитии местного самоуправления необходимо считать и принятие положения о местных финансах, в котором появилось понятие местного бюджета¹⁵. Все это привело к экономическому развитию на местах, развитию хозяйственной жизни. Вместо сельских волостей и уездов, были созданы более удобные в управлении – районы. Формально советская власть становилась по Конституциям 1936 и 1937 годов достаточно демократичной. В Конституциях предусматривались важнейшие формы народовластия – выборы, институт отзыва выборных лиц, устанавливалась подотчетность выборных органов. Однако практически полностью регулируемый процесс не являлся самоуправлением в каком-либо проявлении.

Возрождение местного самоуправления обычно связывают с принятием в 1991 году Закона «О местном самоуправлении в РСФСР». С многочисленными изменениями и дополнениями этот закон просуществовал в России вплоть до 1 января 2009 года¹⁶.

В развитии местного самоуправления в России нельзя не отразить период с 1993 по 1995 года, когда после роспуска местных советов управление на местах осуществлялось по сути исполнительной властью. Ситуация в корне изменилась с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁷, Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁸ и наконец Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»¹⁹.

Современный период развития местного самоуправления характеризуется реализацией Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁰, с принятием которого в 2003 году связана крупнейшая муниципальная реформа современной России.

¹⁴ См.: Постановление ВЦИК от 24.10.1925 г «Об утверждении положения о городских советах»// http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2711.htm

¹⁵ См.: Постановление ЦИК СССР от 25.04.1926 г. «Положение о местных финансах»// http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2891.htm

¹⁶ См.: Закон РСФСР от 06.07.1991 №1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»//СПС «КонсультантПлюс»

¹⁷ См.: Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 25.08.1995 года №154-ФЗ// СПС «КонсультантПлюс»

¹⁸ См.: Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25.09.1997 г. №126-ФЗ//СПС «КонсультантПлюс»

¹⁹ См.: Федеральный закон от 26.11.1996 г. №138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»//СПС «КонсультантПлюс»

²⁰ См.: Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// СПС «КонсультантПлюс»

История зарождения местного самоуправления привела к появлению основных теорий местного самоуправления: теории свободной общины, общественной и государственной теории²¹.

Суть общинной теории заключается в том, что община имеет естественное право самостоятельно решать вопросы, возникающие в жизни общины, не имеющие государственного значения. Государственные органы при этом не должны вмешиваться в процесс саморегулирования общины, функции государственных органов должны ограничиваться контролем сферы действия общин. Согласно этой теории право общины самостоятельно распоряжаться своими делами имеет такой же естественный и неотчуждаемый характер как права и свободы человека. Исходя из этого положения легко определить основные признаки местного самоуправления: все органы местного самоуправления избираются непосредственно жителями муниципалитета; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и не должны вмешиваться в деятельность общины; полномочия органов местного самоуправления разделяются на местные и порученные общине государством.

Общественная или как еще иногда называют хозяйственная теория, является, по сути развитием общинной теории, необходимость в которой возникла вместе с возникновением крупных городов – промышленных центров. Противопоставление общины и государства, основывающееся на разнице защищаемых и реализуемых ими правовых интересов сохранилось и в этой теории, однако основано оно было не на естественных правах общины, а на том, что община как правило решает хозяйственные вопросы, в отличие от общественно значимых государственных, решаемых государственными органами. В этой теории отстаивалось не просто право общин самостоятельно решать свои хозяйственные вопросы, но и создавать для этого необходимые промышленные мощности, частные союзы, корпорации и пр.

Сторонники государственной теории, как это следует из названия, считают, что местное самоуправление является видом государственной деятельности. Государство возлагает на местное самоуправление государственные задачи, к числу которых относятся и собственно общинные вопросы, при этом местное самоуправление не является государственным управлением в общепринятом смысле, т.к. органы местного самоуправления формируются на местах. В рамках этой теории выделяется юридическая теория (в ней органы местного самоуправления выступают стороной правоотношений с государством, т.к. имеют интересы, требующие юридического закрепления в отношениях с государственными органами, отличные от государственных интересов, которые реализуют государственные органы) и политическая (подразумевающая, что местное самоуправление должно опираться на формируемую общиной систему почетных и безвозмездных должностей).

Учитывая, что каждая теория имеет свои недостатки, появилась теория дуализма местного самоуправления. Желая нивелировать проблемы при развитии местного самоуправления, функционирующего в рамках выше обозначенных теорий, в этой признавалось, что местное самоуправление имеет автономию только в местных делах.

²¹ См.: Чепурнова Н.М. Муниципальное право Российской Федерации. Учебно-практическое пособие. М., 2007//http://elibrary.bsu.az/books_200/N_101.pdf

Участвуя же в публичной деятельности (например, при установлении местных налогов) оно выходит за рамки своей автономии и является частью государственно-властного механизма. Именно этим и обосновывалось вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, когда это было необходимо для решения общих вопросов.

В юридической литературе разработаны пять основных моделей местного самоуправления:

сущностная - ее основу составляют принципы выборности и ответственности органов местного самоуправления перед населением, способность органов местного самоуправления самостоятельно решать значительное количество вопросов, что возможно только в условиях определенной финансово-правовой автономии. Сущностная модель описывает способ децентрализации власти, то, как устроена конкретная система местного самоуправления. Остальные модели являются ее дополнением и описанием ее конкретных конструкций;

функциональная - позволяет проводить классификацию по функциям и полномочиям органов местного самоуправления;

организационно-структурная – позволяет выявлять характер отношений и порядок формирования местных органов власти и в зависимости от этого выстраивать их систему;

материально-финансовая - включает в себя комплекс материально-финансовых аспектов функционирования местных органов власти, необходимый элемент любой сущностной модели;

правовая – структурирует законодательство, применяемое при осуществлении местного самоуправления, а также полномочия органов местного самоуправления по изданию муниципальных правовых актов;

территориальная – этой модели принадлежит особая роль при раскрытии сущностной модели, так как в основе построения системы местного самоуправления практически во всех странах лежит административно-территориальное деление, которое чрезвычайно разнообразно и обусловлено, чаще всего, историческими, географическими, демографическими и политическими характеристиками и традициями. В то же время, административно-территориальное деление страны крайне редко претерпевает коренные изменения, поэтому в большинстве стран относится к далекому прошлому, что иногда вызывает проблемы фактического несоответствия одних и тех же административно-территориальных единиц реальной экономической или демографической ситуации на территории. Различные комбинации указанных факторов, позволили ученым классифицировать модели местного самоуправления на следующие:

англосаксонская (Великобритания, США, Канада, Австралия и др.), характеризующаяся высокой степенью автономии различных органов власти, строго в рамках которой муниципалитеты самостоятельно занимаются решением местных вопросов (например, в Великобритании территория делится на графства, которые делятся на округа, которые охватывает городские и сельские поселения. Самым низшим уровнем самоуправления является приход, а в Шотландии и Уэльсе – община. Везде, кроме приходов, имеются выборные органы местного самоуправления – Советы, а в малых приходах местное

самоуправления осуществляется на собраниях жителей²² «на территории страны существует два, а иногда и 3 уровня местного управления. В каждой из единиц есть Советы, которые парламент наделяет специальными полномочиями. В Советах образуются отраслевые и функциональные комитеты и комиссии, члены которых работают безвозмездно или по совместительству²³»), правовой базой работы муниципалитетов являются статуты принимаемые парламентом, в развитие которых органы местного самоуправления могут принимать свои правовые документы). Эта модель предполагает наивысшую степень децентрализации власти, на местах отсутствуют контролирующие структуры от центральной власти, контроль осуществляется косвенным путем, через финансовые ресурсы или суды;

континентальная (французская) модель (Франция, Латинская Америка, Африка, др.), основным отличием которой является возможность контроля за деятельностью муниципалитетов, осуществляемого представителями центральной власти, которые имеют специальные полномочия для этого – высокая степень централизации власти, местное самоуправление имеет многоуровневый и иерархичный характер, отсутствие четко определенной компетенции – органы местного самоуправления делают все, что прямо не запрещено и не отнесено к компетенции других органов власти, муниципальная служба в этой модели рассматривается как разновидность государственной службы).

германская – одна из смешанных форм, которую многие авторы выделяют в отдельный вид, учитывая специфику местного самоуправления в Германии, являющейся федеративным государством. Все управление в государстве строится на основе принципа вертикали власти, которая в том числе означает, что самоуправление – это решение государственных задач субъектами публичного права. Органы местного самоуправления работают по поручению государства, а община самостоятельно решает вопросы на своем уровне в соответствии с действующими законами.²⁴

Приведенные модели местного самоуправления построены на двух принципах правового регулирования. Первый-принцип позитивного правового регулирования, при котором органам местного самоуправления принадлежат полномочия, которые определены в качестве таковых законом. Второй – принцип негативного регулирования, по которому к полномочиям органов местного самоуправления относятся полномочия, не отнесенные к ведению других органов власти. Однако, как отмечает С.А. Авакьян «число юридических запретов настолько велико, что и речи не может быть о самостоятельной деятельности общин²⁵. В этой связи ряд авторов указывают, что «В ФРГ, где принят указанный принцип, муниципальная активность скована не меньше, чем в Великобритании, где принят принцип «позитивного регулирования»²⁶.

Еще одной особенностью является наличие специфических типов организационного устройства общин:

²² См.: Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М. В. Баглая, д. ю. н., проф. Ю. И. Лейбо и д. ю. н., проф. Л. М. Энтина. — М.: Норма, 2004. — 832 с.// <http://krasinskiy.ru/Baglai.pdf>

²³ См.: Чеботарев Г. Н., Черепанов М. А., Шишкин А. А. Муниципальное право РФ// http://vasilieva.narod.ru/mu/stat_rab/books/MP_RF/MP_RF_ogl.htm

²⁴ См.: Там же

²⁵ См.: Авакьян С.А. Муниципальное право России: учебник. – «Проспект», 2009 г.

²⁶ См.: Jackson R. The Machinery of Local Government. London, 1958. P. 6.

1. магистратная форма - исполнительная власть в общине осуществляется магистратом – коллегиальным органом. Бургомистр в магистрате занимает положение первого среди равных. Члены магистрата избираются представительным органом общины;
2. бургомистерская форма - бургомистр является председателем представительного органа

общины и городской управы -органа управления;

3. северогерманский вариант - в представительном органе общины председательствует

бургомистр, избираемый представительным органом общины. Также избирается городской голова, решающий текущие вопросы;

4. южно-германский вариант - наряду с представительным органом власти, одним из главных должностных лиц является обер-бургомистр, избираемый гражданами. Он решает текущие вопросы и председательствует на заседаниях представительного органа общины²⁷.

В основу Закона о местном самоуправлении²⁸ была положена германская модель со значительным количеством различных форм местного самоуправления, в условиях строго государственного регулирования и контроля.

Местное самоуправление – важнейшая часть демократического механизма управления и форма народовластия, что обуславливает требование Европейской хартии местного самоуправления²⁹, о том, что оно должно быть закреплено в законодательстве, а лучше в конституции каждой страны. В соответствии с Законом о местном самоуправлении местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Т.е. система местного самоуправления – это совокупность организационно-правовых форм и способов решения вопросов местного значения. Компонентами этой системы выступают: территориальные, функциональные, организационные и экономические основы местного самоуправления, формы осуществления населением самоуправления.

Конституция РФ относит местное самоуправление к числу основ конституционного строя (ст. 12 «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление»). Местное самоуправление является основой любого демократического правового государства, а степень его развитости, самостоятельности и реальной способности решать вопросы местного значения становится показателем уровня развития

²⁷ См.:Чеботарев Г. Н., Черепанов М. А., Шишкин А. А. Муниципальное право РФ// http://vasilieva.narod.ru/mu/stat_rab/books/MP_RF/MP_RF_ogl.htm

²⁸ Здесь и далее имеется в виду Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

²⁹ См.: Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122, ст.2 (Страсбург, 15 октября 1985 г.)//СПС «КонсультантПлюс»

демократического государства. В основе же организации самого местного самоуправления лежат принципы местного самоуправления, к которым относят:

- самостоятельность решения населением вопросов местного значения (структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно ч. 1 ст. 131 Конституции РФ);

- принцип обособления местного самоуправления от государственной власти (органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти ст. 12 Конституции РФ). Однако этот принцип не значит, что органы местного самоуправления отделены от государства, они действуют в обозначенных Конституцией РФ правовых рамках;

- гласность в деятельности органов местного самоуправления (публичные слушания, общественные обсуждения);

- ответственность органов местного самоуправления перед населением муниципалитета и перед государственной властью;

- законность в деятельности органов местного самоуправления;

- недопустимость образования органов местного самоуправления органами государственной власти (в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно ст. 12 Конституции РФ, ст. 5 Закона о местном самоуправлении);

- судебная защита местного самоуправления (местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами ст. 133 Конституции РФ);

- гарантированность местного самоуправления государством (статья 12 Конституции РФ).

Таким образом, местное самоуправление является конституционным принципом организации и осуществления власти на местах, формой организации самодеятельности граждан, формой организации территориальной публичной власти.

Государственное управление и местное самоуправление тесно связаны и имеют общие черты: их единственным источником является народ, власть осуществляется на основе принципов законности, гласности, ответственности и пр. В то же время специфика именно местного самоуправления заключается в том, что это власть самая близкая к людям, имеющая особый объект управления – вопросы местного значения, местное самоуправление осуществляется самостоятельно и не входит в систему органов государственной власти, и самостоятельно несет ответственность за свою деятельность.

Связь государственного управления с муниципальным проявляется так же в том, что установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления отнесено Конституцией РФ к предметам совместного ведения Федерации и субъектов. В нашей стране местное самоуправление осуществляется в довольно жестких рамках, определенных в нормативно-правовых актах федерального и регионального уровней. Это, в совокупности с правом на судебную защиту, является своего рода гарантией

от злоупотребления властью на местах. Тенденция последних лет – увеличение регулятивной роли государственной власти в деятельности органов местного самоуправления. Это роль может быть позитивной – оценка эффективности деятельности и возможность финансового стимулирования эффективных муниципалитетом (статья 18.1 Закона о местном самоуправлении, введена в 2007 году), регулятивной (контрольной) – (участие представителей государственной власти субъекта в процедуре отбора главы муниципалитета (ст.36 Закона о местном самоуправлении, проверка сведений о доходах ст. 40 Закона о местном самоуправлении) и негативной - (право высшего должностного лица субъекта отрешить от должности главу муниципального образования (главу администрации), инициировать процедуру роспуска представительного органа ст. 36, 37, 73 Закона о местном самоуправлении. Кроме того, государство вправе, на установленных в законодательстве условиях, передавать для исполнения часть государственных полномочий органам местного самоуправления.

Учитывая, широкий круг вопросов, отнесенных к уровню местного самоуправления, задачи местного самоуправления принято подразделять на обязательные, необязательные (факультативные) и делегированные. Разбивка вопросов между обязательными и необязательными может быть обусловлена сложившимися в стране обычаями, практикой взаимодействия органов власти между собой, объемами и порядком финансирования. При этом общей тенденцией, характерной и для отечественной правовой системы, является значительный перевес в сторону обязательных задач.

Из теории государства и права известно, что функции государства – это основные направления внутренней и внешней деятельности государства, в которых выражаются и конкретизируются его сущность и социальное назначение³⁰. В соответствии с Конституцией РФ местное самоуправления не входит в систему органов государственной власти (статья 12), в то же время в юридической литературе идет дискуссия по вопросу правомерности отделения местной власти от власти государственной, с сопутствующим разделением функций. Так, Чиркин В.Е., Кутафин О.Е., Фадеев В.И., Краснов М.А. в разных исследованиях убедительно показывают, что взаимосвязь государственного и муниципального управления очевидна, и что это две неразрывно существующие части общей системы управления³¹. Для эффективного функционирования государства необходим баланс интересов государственных (Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) и интересов местных, то есть общих интересов жителей каждого отдельно взятого городского, сельского поселения, иного муниципального образования. Роль выразителя местных интересов и призвано играть местное самоуправление³². В теории права

³⁰ См.: Байтин М.И., Сенякин И.Е. Функции государства/Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. Матузова Н.И., Малько А.В., М.: Юрист. 1999, С. 61

³¹ См.: Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М., 2004. С. 145-146; Чиркин В.Е. Российская Конституция и публичная власть народа // Государство и право. 2008. № 12. С. 34; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации М., 1997. С. 158; См.: Краснов М.А. Введение в муниципальное право. М., 1993. С.10

³² См.: Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. №1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»//СПС «КонсультантПлюс»

местное самоуправление это неотъемлемый элемент государственного устройства, что позволяет выделить следующие признаки функций местного самоуправления:

- они обусловлены объективно необходимыми задачами, исполнение которых возложено на местное самоуправление;
- функции находят свое отражение в деятельности органов местного самоуправления, решении им вопросов местного значения;
- функции нормативно регламентированы и организационно, в том числе финансово, обеспечены;
- функции местного самоуправления являются производными от государственных функций³³.

Таким образом, функции местного самоуправления – это основные направления деятельности органов местного самоуправления, в которых выражаются и конкретизируются его социальное назначение и роль в решении общих задач и функций государства. К ним относят: обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения; управление муниципальной собственностью и финансами; обеспечение развития территорий; обеспечение удовлетворения потребностей населения в жизненно необходимых услугах в соответствии с компетенцией; охрана общественного порядка и др.

Статья 10 Европейской хартии местного самоуправления определяет, что местные органы самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и, в пределах, установленных законом, объединяться с другими местными органами самоуправления для выполнения задач, представляющих общий интерес. При этом в каждом государстве должно быть признано право местных органов самоуправления вступать в объединение для защиты и продвижения общих интересов и в международное объединение органов местного самоуправления. Местным органам самоуправления предоставляется право на условиях, которые могут быть установлены законом, сотрудничать с подобными органами других государств.

В Законе о местном самоуправлении содержится глава 9 «Межмуниципальное сотрудничество», которая устанавливает основные формы объединений муниципальных образований.

Совет муниципальных образований, учреждаемый в каждом субъекте Российской Федерации и осуществляющий свою деятельность в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 января 1996 года №7-ФЗ «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям. Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации осуществляет виды деятельности, определенные в Уставе, но не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, ограничивать их деятельность. Так, например, Ассоциация «Совет муниципальных образований Московской области» создана 26 мая 2006 года. Членами ассоциации является 154 из 159 муниципальных образований Московской области³⁴.

В соответствии с Уставом целями Совета являются:

³³ См.: Земсков В.А. Функции органов местного самоуправления//Проблемы в российском законодательстве. 4/2010. С.94

³⁴ См.: <http://www.sovetmo.ru/about/>

- представление общих интересов муниципальных образований Московской области;
- организация взаимодействия органов местного самоуправления между собой;
- защита прав и общих интересов муниципальных образований, являющихся членами Совета;
- содействие реализации прав граждан на местное самоуправление;
- обеспечение координации деятельности членов Совета по развитию финансово-экономической, правовой, организационной, территориальной основ местного самоуправления;
- обеспечение эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- организация сотрудничества с международными и зарубежными организациями, в том числе с объединениями муниципальных образований иностранных государств.

Приоритетными направлениями деятельности Совета муниципальных образований Московской области являются:

1. Оказание правовой и методической помощи органам местного самоуправления при реализации ими Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в том числе реализация права законодательной инициативы в Московской городской Думе, подготовка типовых нормативных документов для муниципалитетов)
2. Участие в разрешении споров между муниципальными образованиями Московской области
3. Участие в создании и развитии системы подготовки и переподготовки кадров для муниципальной службы, депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления
4. Взаимодействие с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти Московской области и органами государственной власти субъектов Российской Федерации
5. Взаимодействие с общественными организациями (объединениями), осуществление международных контактов и связей по вопросам местного самоуправления

Общероссийское объединение муниципальных образований

Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовать единое общероссийское объединение муниципальных образований.

Единое общероссийское объединение муниципальных образований считается созданным при условии, если в его состав входят советы муниципальных образований не менее двух третей субъектов Российской Федерации.

В Российской Федерации в 2006 году советами муниципальных образований субъектов РФ в целях организации сотрудничества муниципалитетов и их региональных советов, выражения и защиты муниципальных интересов в диалоге с органами федеральной власти и организации межмуниципального сотрудничества на международном уровне образован Общероссийский Конгресс муниципальных образований (ОКМО).

Высшим органом управления Конгресса является Общее собрание его участников, которое вправе принимать решения по всем вопросам деятельности Конгресса. К исключительной компетенции Общего Собрания относится например утверждение Устава, годовых отчетов и бухгалтерской (финансовой) отчетности; утверждение приоритетных направлений деятельности, основных планов, программ и проектов Конгресса и пр.

Президиум - постоянно действующий коллегиальный орган управления, избираемый Общим Собранием по представлению Президента Конгресса. Президиум образуется в целях создания благоприятных условий для развития местного самоуправления в Российской Федерации путём выработки всесторонне обоснованных решений и предложений органам управления Конгресса, Советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иным объединениям муниципальных образований, организациям и гражданам.

К структуре Конгресса относятся также: Исполнительная дирекция, Президент Конгресса, Палаты Конгресса (сформированные по видам муниципальных образований (палата муниципальных районов, городских округов) и видам органов местного самоуправления (палата представительных органов); Комитеты Конгресса, сформированные по основным направлениям деятельности (по образованию и социальной политике; делам молодежи; промышленности и пр.), а также научно-экспертный совет.

Как отмечается на официальном сайте организации муниципальные образования разделяют политические издержки и риски принятия решений на федеральном и региональном уровнях, поэтому стратегическими направлениями деятельности ОКМО являются:

отстаивание базовых ценностей и основ местного самоуправления при проведении реформ и принятии политических решений, затрагивающих интересы муниципальных образований;

правовая поддержка и защита представителей муниципалитетов в случае нарушения принципа разделения властей и неправомерного преследования³⁵.

Единое общероссийское объединение муниципальных образований в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации, представляет предложения по составу кандидатов в представители Российской Федерации в Палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы и по составу кандидатов в члены делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Европы.

В 1994 г. Совет Европы учредил Конгресс местных и региональных властей Европы (КМРВЕ) в качестве консультативного органа, который заменил бывшую Постоянную Конференцию местных и региональных властей Европы. Конгресс оказывает практическое содействие вновь принятым государствам-членам Совета в плане достижения ими прогресса по созданию эффективно функционирующих органов власти.

К основным направлениям работы Конгресса относятся:

Мониторинг местной демократии, заключающийся в оценке применения Европейской хартии местного самоуправления в государствах-членах Совета Европы;

³⁵ См.: <http://okmo.news/about.php?2>

наблюдение за местными и региональными выборами;
сотрудничество и партнерство в целях укрепления демократических институтов;
деятельность по общим направлениям, к которым относят анализ роли местных и региональных властей и принятия мер в отношении основных проблем современного общества; разработка и усовершенствование подходов к деятельности в области поощрения прав человека, гендерного равенства, укрепления местной и региональной демократии, предотвращения коррупции и поощрения общественной этики; разработка концепций и политики для предотвращения радикализации, управления миграцией и совершенствования интеграционной политики³⁶.

В соответствии с Законом о местном самоуправлении формой объединения могут быть и **иные межмуниципальные организации**. Представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью. Межмуниципальные хозяйственные общества осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами. Создание хозяйственных обществ и обществ с ограниченной ответственностью в этом виде имеет достаточно много сложностей и тесно связано с законодательством о приватизации, оценке имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

Представительные органы муниципальных образований, кроме того, могут принимать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов.

Как видно с 1999 года (момента утверждения основных направлений государственной политики в области местного самоуправления) государственная политика в области развития местного самоуправления в Российской Федерации формируется и реализуется на основе соблюдения следующих принципов:

единство целей, направлений, задач и механизмов реализации государственной политики;

комплексный подход к реализации государственной политики;

взаимодействие и сотрудничество федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в процессе реализации государственной политики;

преемственность государственной политики на разных этапах проведения муниципальной реформы;

всесторонняя поддержка местного самоуправления со стороны государства;

невмешательство органов государственной власти в компетенцию органов местного самоуправления;

контроль со стороны государства за реализацией государственными органами и их должностными лицами государственной политики.

³⁶ См.: <https://www.coe.int/en/web/congress/overview>

Помимо этого формами межмуниципальной координации могут быть различные совещательные органы, создаваемые отдельными органами местного самоуправления, например, контрольно-счетными органами разных муниципалитетов или представительными органами.

ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ К МОДУЛЮ 1

- 1. Дайте понятие муниципального права, как отрасли права, как науки и учебной дисциплины.**
- 2. Назовите источники муниципального права.**
- 3. Дайте понятие муниципальных норм и приведите их классификацию.**
- 4. Назовите виды муниципально-правовых отношений, их субъектов. Дайте понятие**
- 5. Что такое система муниципального права? Назовите и охарактеризуйте ее элементы**
- 6. Расскажите о методах муниципального права.**
- 7. Дайте понятие местного самоуправления. Какие принципы местного самоуправления Вам известны?**
- 8. Дайте понятие и классификацию функций местного самоуправления. Расскажите о научных взглядах по вопросу соотношения государственного и местного самоуправления**
- 9. Расскажите, какие теории местного самоуправления Вам известны?**
- 10. Расскажите, какие модели местного самоуправления Вам известны?**
- 11. Какие формы межмуниципальных объединений Вам известны?**
- 12. Дайте определение и назовите функции местного самоуправления**
- 13. Какие гарантии местного самоуправления Вам известны?**
- 14. Расскажите о принципах муниципального права**
- 15. Что понимают под негативным и позитивным правовым регулированием при решении вопроса об организации местного самоуправления?**

Модуль 2. Система и структура местного самоуправления

Тема 3. Основы местного самоуправления

Вопросы для изучения:

1. Понятие основ местного самоуправления
2. Понятие и виды территориальных основ местного самоуправления.
3. Организационные основы местного самоуправления
4. Финансовые и экономические основы местного самоуправления.

В соответствии с определением, которое дает В.Т. Батычко, основы местного самоуправления представляют собой «совокупность отношений, складывающихся в результате организации и осуществления местного самоуправления. По сути дела это основы (отношения), присущие местной публичной власти, т.е. властеотношения»³⁷, другими словами основы местного самоуправления это объективно сложившиеся экономические, финансовые, правовые и другие возможности и условия, которые образуют базовые начала, на которых строится местное самоуправление. Как следует из Закона о местном самоуправлении к числу основ местного самоуправления Закон относит: правовые, функциональные, территориальные, организационные, финансовые и экономические основы местного самоуправления.

Под правовой основой местного самоуправления принято понимать совокупность нормативно-правовых актов, с помощью которых осуществляется регулирование общественных отношений в сфере местного самоуправления. Источники местного самоуправления были подробно рассмотрены в предыдущем модуле. Напомним, что Закон о местном самоуправлении к ним относит общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Территориальные основы местного самоуправления определяются в главе 2 Закона о местном самоуправлении, под ними принято понимать совокупность установленных Конституцией РФ и федеральными законами правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе территориальной организации местного самоуправления³⁸. Действующий закон определяет, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских,

³⁷ См.: Муниципальное право Конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010 г.

³⁸ См.: Муниципальное право / под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2005. С. 136.

сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

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

Основой территориальной организации местного самоуправления является административно-территориальное деление³⁹. Территория одного или нескольких населенных пунктов, объединенных общим статусом муниципального образования того или иного вида, в соответствии с законодательством о местном самоуправлении, является территорией, на которой осуществляется местное самоуправление. Муниципальное образование в Российской Федерации – это городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

Территориальные основы местного самоуправления позволяют установить вид муниципального образования, в зависимости от установленных нормативных условий, что, в свою очередь, определяет перечень вопросов местного значения, разрешаемых на этой территории, ее организационные и иные основы.

Таким образом, можно сказать, что правовые и территориальные основы являются базовыми для организации местного самоуправления в конкретной местности.

В Российской Федерации местное самоуправления осуществляется в:

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

городских поселениях - город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

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

городских округах - один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное

³⁹ См.: например Закон Московской области от 31.01.2013 г. №11/2013-ОЗ (ред. от 17.07.2018) «Об административно-территориальном устройстве Московской области» (принят постановлением Мособлдумы от 17.01.2013 №3/40-П) (вместе с «Перечнем административно-территориальных единиц Московской области»)/СПС «КонсультантПлюс»

самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, *при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах (внесено Федеральным законом от 01.05.2019 № 87-ФЗ);*

Относясь к числу базовых основ, территориальные основы местного самоуправления нередко становятся мишенью для реформ. Так, если сейчас в нашей стране действует двухуровневая система муниципального управления, которая предполагает что местное самоуправления осуществляется в городских и сельских поселениях, а на втором уровне в городских округах и муниципальных районах, то в соответствии с внесенными в Закон о местном самоуправлении изменениями, местное самоуправление вполне может стать одноуровневым объединившись в муниципальный округ⁴⁰.

Под муниципальным округом понимается 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. Таким образом, сейчас в каждом муниципальном образовании действуют органы местного самоуправления, а учитывая, что минимальная численность населения, необходимая для создания муниципалитета, в законодательстве не прописана, это привело к увеличению их численности и увеличению расходов. Укрупнение муниципалитетов позволит некоторым образом решить эту проблему, но содержит в себе риски отдаления местной власти от людей.

городских округах с внутригородским делением - городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования;

внутригородских районах - 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;

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

⁴⁰ См.: Федеральным законом от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» до 1 января 2025 года устанавливается переходный период.

Городские округа с внутригородским делением относят к специальному типу муниципальных образований, т.е. тех, в которых осуществление местного самоуправления имеет определенных отличия от основных установлений. Это связано с особенностями инфраструктуры, экономическими, политическими и прочими условиями создания таких городских округов. Города же федерального значения выделяются в особую группу в связи с их особой политико-экономической ролью (на них приходится большая доля населения и ВВП). Особый статус в Российской Федерации придают муниципальным образованиям, которые созданы в границах закрытых административно-территориальных образований. ЗАТО всегда имеют статус городского округа и создаются в особом порядке (указом Президента РФ) 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 граждан⁴¹.

В специальную группу муниципальных образований выделяют также наукограды-муниципальные образования со статусом городского округа, имеющие высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом⁴².

Наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории городов федерального значения осуществляется законами субъектов Российской Федерации⁴³.

Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации. В результате установления границ муниципалитетов на территориях субъектов могут образовываться т.н. межселенные территории, т.е. территории с низкой плотностью сельского населения и (или) образующиеся на территориях упраздняемых поселений. Они в обязательном порядке должны входить в состав какого-то муниципального района, который в свою очередь должен находиться в границах территории субъекта РФ. При этом органы местного самоуправления муниципального района обладают всеми правами и полномочиями органов местного самоуправления поселения на межселенных территориях, в том числе полномочиями органов местного самоуправления поселения по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов.

⁴¹ См.: Закон Российской Федерации от 14.07.1992 г. №3297-1 (в ред. 30.10.2017 г.) «О закрытом административно-территориальном образовании»//СПС «КонсультантПлюс»

⁴² См.: Федеральный закон от 07.10.1999 г. №70-ФЗ (в ред. 20.04.2015 г.) «О статусе наукограда Российской Федерации»

⁴³ См.: например в Московской области такие законы принимаются в отношении отдельных муниципальных образований: Закон Московской области от 25.11.2004 №160/2004-ОЗ (ред. от 29.03.2018) «О статусе и границе городского округа Котельники» (принят постановлением Мособлдумы от 03.11.2004 № 1/115-П); Закон Московской области от 28.02.2005 №83/2005-ОЗ (ред. от 23.05.2018) «О статусе и границах Щелковского муниципального района, вновь образованных в его составе городских и сельских поселений и существующих на территории Щелковского района Московской области муниципальных образований» принят постановлением Мособлдумы от 16.02.2005 № 14/129-П) и др.

Законом о местном самоуправлении определяются базисные условия (требования), которых должен придерживаться субъект РФ при образовании муниципальных образований:

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. Такие территории обязательно должны быть включены в состав территории поселений;

территорию городского округа составляют земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, земли рекреационного назначения, земли для развития городского округа. При этом в состав территории городского округа входят один или несколько городов и (или) иных городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых проживает не менее двух третей населения городского округа, при этом в состав территории городского округа также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа. На территории городского округа плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации;

территорию муниципального округа составляют земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего муниципального округа, а также земли рекреационного назначения. При этом в состав территории муниципального округа входят несколько объединенных общей территорией населенных пунктов. Указанное требование в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

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);

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);

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

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;

административным центром муниципального района или муниципального округа может считаться город или поселок, расположенные на территории городского округа, имеющего с таким муниципальным районом или муниципальным округом общую границу;

Законом определяются и общие правила установления границ муниципальных образований:

1. вся территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями, муниципальными и городскими округами. Территории с низкой плотностью сельского населения 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. в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения;

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

5. территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения, муниципального округа, городского округа;

6. территория муниципального образования не может входить в состав территории другого муниципального образования, за исключением случаев вхождения поселений и внутригородских районов в состав соответственно муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением;

7. территории муниципального округа, городского округа не входят в состав территории муниципального района;

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

9. 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;

10. 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;

10. территории поселения, внутригородского района должны полностью входить в состав соответственно территорий муниципального района, городского округа с внутригородским делением;

11. территория муниципального образования не может входить в состав территории другого муниципального образования, за исключением случаев вхождения поселений и внутригородских районов в состав соответственно муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением;

12 территории муниципального округа, городского округа не входят в состав территории муниципального района.

Образованные законом субъекта РФ муниципальные образования могут быть изменены либо в результате изменения границ муниципальных образований, либо в результате преобразования. Оформляются такие изменения законами субъектов, о внесении изменений в ранее принятые законы.

Процедура изменения границ муниципальных образований не влечет за собой изменение вида муниципального образования и предусматривает обязательный учет мнения людей, проживающих в муниципальных образованиях, территории которых изменяются.

Преобразованием муниципальных образований является:

объединение муниципальных образований⁴⁴;

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;

⁴⁴ См.: например Закон Московской области от 06.04.2017 № 36/2017-ОЗ (ред. от 17.07.2018) «О преобразовании городского округа Коломна, городского поселения Пески Коломенского муниципального района, сельского поселения Акатьевское Коломенского муниципального района, сельского поселения Биорковское Коломенского муниципального района, сельского поселения Заруденское Коломенского муниципального района, сельского поселения Непецинское Коломенского муниципального района, сельского поселения Пестриковское Коломенского муниципального района, сельского поселения Проводниковское Коломенского муниципального района, сельского поселения Радужное Коломенского муниципального района и сельского поселения Хорошовское Коломенского муниципального района, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования» (принят постановлением Мособлдумы от 23.03.2017 N 42/19-П)

изменение статуса муниципального округа в связи с наделением его статусом городского округа;

изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом муниципального округа или статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением;

присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением;

выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

Инициатива по изменению границ или преобразованию муниципальных образований может принадлежать: населению (реализуется в порядке, установленном для проведения местного референдума), органам местного самоуправления, органам государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральным органам государственной власти (оформляется решениями соответствующих органов). Принятое в установленном порядке решение о преобразовании муниципального (ых) образования (ий) оформляется законом субъекта Федерации.

Кроме этого, по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации или федеральных органов государственной власти законом субъекта Федерации может быть принято решение об упразднении поселения. Инициатива населения об упразднении поселения оформляется решением об упразднении поселения, принятым на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об упразднении поселения оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Упразднение поселений осуществляется с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. Закон субъекта Российской Федерации об упразднении поселения не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Помимо этого может возникнуть и обратная необходимость – создание поселений. Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, выдвинутой на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенных территориях, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом. В то же время для муниципально-правовых отношений характерна проблема отсутствия инициативы жителей муниципального образования, недостаточной их самоорганизации, осознания ими своих прав и интересов, осознания права и возможности непосредственно влиять на решение вопросов местного значения. Это определяет позицию законодателя, устанавливающего гарантийные механизмы на случай отсутствия необходимой для принятия решения инициативы жителей. Так, при отсутствии инициативы граждан о проведении местного референдума во вновь образовываемом муниципальном образовании по вопросу структуры органов местного самоуправления, она определяется

представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания.

Организационные основы местного самоуправления описаны в главе 6 Закона о местном самоуправлении. Как институт муниципального права они представляют из себя совокупность правовых норм, регулирующих структуру органов местного самоуправления, порядок их формирования, формы и принципы их деятельности, а также регулирующие порядок поступления и прохождения муниципальной службы. Организационные основы местного самоуправления достаточно сложны, органы местного самоуправления – разнообразны. Это преследует цель не только отразить в этой системе исторические традиции, но и создать систему сдержек и противовесов, чтобы избежать злоупотреблений с каждой из сторон. Под органами местного самоуправления понимают избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В основе организации и деятельности органов местного самоуправления выделяют определенные принципы:⁴⁵

- демократического характера в деятельности органов местного самоуправления;
- принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления;
- принцип территориальной организации органов местного самоуправления;
- принцип самостоятельности органов местного самоуправления;
- принцип властного характера органов местного самоуправления и принимаемых ими решений.

Структуру органов местного самоуправления составляют:

представительный орган муниципального образования;

глава муниципального образования;

местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);

контрольно-счетный орган муниципального образования;

иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

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

В сельском поселении и во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения, уставом муниципалитета может быть предусмотрено, что администрацию возглавляет глава муниципального образования одновременно

⁴⁵ См.: Овчинников И. И. Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата / И. И. Овчинников, А. Н. Писарев. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 361 с.// <https://biblio-online.ru/book/8174BB79-8C55-4B4F-AF39-376AF28E48D5/municipalnoe-pravo>

выполняющий полномочия председателя представительного органа муниципального образования. Это является исключением из общего правила, предусматривающего запрет на совмещение этих статусов.

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Данный принцип означает запрет на вмешательство в деятельность главы местной администрации, осуществляемой им в пределах полномочий, со стороны иных лиц.

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, прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих определяются Федеральным законом от 02 марта 2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». В отношении главы местной администрации, многие положения определяются непосредственно Законом о местном самоуправлении. Муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы:

- 1) высшие должности муниципальной службы;
- 2) главные должности муниципальной службы;
- 3) ведущие должности муниципальной службы;
- 4) старшие должности муниципальной службы;
- 5) младшие должности муниципальной службы.

Муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. При этом, лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, не замещают должности муниципальной службы и не являются муниципальными служащими. Так, во многих муниципальных образованиях статуса муниципальных служащих были лишены сотрудники служб хозяйственного обеспечения, транспортного обслуживания, финансовых служб и пр.

Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Правовое положение представительного органа местного самоуправления характеризуется особенностями:

- порядка формирования и состава;
- организационно-правовые формы осуществления деятельности;
- полномочия, определенные для решения вопросов местного значения;
- функции и основные направления деятельности.

Порядок формирования и состав.

Порядок формирования, параметры правомочности органа, заседания и состав представительного органа обязательно прописываются в уставе муниципального образования. Закон о местном самоуправлении устанавливает различные возможности для формирования представительного органа в зависимости от вида муниципального образования, численности населения и обеспечивая учет местных традиций. Так, представительный орган поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

Представительный орган в поселении может не формироваться совсем, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек. Такая же схема возможна и в поселении с численностью жителей более 100, но не более 300 человек.

Представительный орган городского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа обладает правами юридического лица. А вот представительный орган сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, внутригородского района может обладать правами юридического лица, если это предусмотрено уставом муниципального образования.

Законом о местном самоуправлении определяется минимальная численность депутатов представительных органов местного самоуправления, которая зависит от численности населения муниципального образования.

Полномочия представительного органа муниципального образования могут быть прекращены досрочно в порядке и по основаниям, которые предусмотрены статьей 73 и частью 16 статьи 35 Закона о местном самоуправлении. При этом досрочное прекращение полномочий представительного органа влечет досрочное прекращение полномочий его депутатов. Расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой.

Все процедурные вопросы работы представительного органа местного самоуправления описываются в Регламенте работы представительного органа, который принимается самим представительным органом.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования либо 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 глава может либо входить в состав представительного органа муниципального образования и исполнять полномочия его председателя, либо возглавить местную администрацию.

В случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава глава муниципального образования исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию, его полномочия как депутата во втором случае прекращаются.

В случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию.

По общему правилу глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации.

Глава муниципального образования в пределах установленных полномочий:

- 1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;
- 2) подписывает и обнародует нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;
- 3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;
- 4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования и другое.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования, отчет которому он представляет ежегодно.

Закон определяет основания досрочного прекращения полномочий главы, которым относятся: смерть; отставка по собственному желанию; отрешение от должности в установленном порядке; признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным, отзыва избирателями и другие.

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для

осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Местной администрацией, которая наделяется статусом юридического лица, руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. 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.

Как следует из вышесказанного, главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. Основания прекращения полномочий главы местной администрации исчерпывающим образом определены в Законе о местном самоуправлении.

Контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации, но не менее чем на два года. Условия контракта для главы местной администрации утверждаются представительным органом соответствующего муниципального образования.

Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

Важной особенностью статуса главы администрации является то, что нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа муниципального образования только по его инициативе или при наличии его заключения.

В целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования вправе образовать **контрольно-счетный орган муниципального образования**. Как следует из закона, этот орган создается на основе только лишь волевого решения представительного органа местного самоуправления, т.е. его может и не быть.

Избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение 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.

Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления, она может как обладать статусом юридического лица, так и не иметь его. На практике ее полномочия часто

возлагают на территориальные избирательные комиссии, созданные в соответствии с избирательным законодательством⁴⁶.

Статус органов местного самоуправления как юридических лиц требует отдельного пояснения. От имени муниципального образования приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности могут глава местной администрации, другие должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления, которые наделяются правами юридического лица, являются по организационно-правовой форме муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.

Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида юридических лиц положений. Местная администрация, как правило, состоит из отдельных структурных подразделений (комитета (управления, иное) финансов, образования, физической культуры и спорта, др.), которые могут наделяться статусом юридических лиц.

Основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц, по общему правилу, являются устав муниципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица.

Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Основные положения экономической базы местного самоуправления закреплены в Европейской хартии местного самоуправления, данные положения применяются и в Российской Федерации и в зарубежных странах. К числу основных положений, регулирующих эту тему в международном законодательстве можно отнести:

право органов местного самоуправления на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами;

необходимость соблюдения требований соразмерности финансовых ресурсов и полномочий;

необходимость предоставления органам местного самоуправления пополнять бюджеты за счет местных сборов и налогов, ставки которых они вправе определять в установленных пределах;

необходимость законодательного обеспечения гибкости применяемых финансовых систем, чтобы успевать за развитием издержек муниципального управления;

наличие процедур выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов с разными возможностями;

органы местного самоуправления должны в соответствии с законом иметь доступ к

⁴⁶ См.: п.4 ст. 23 Федерального закона от 12.06.2002 г. №67 –ФЗ (в ред. от 03.07.2018 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»//СПС «КонсультантПлюс»

национальному рынку капиталов.

В соответствии с Гражданским Кодексом РФ имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью. От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане. Имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение. Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

В соответствии с Законом о местном самоуправлении в собственности муниципальных образований может находиться:

- 1) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения;
- 2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных в установленном порядке;
- 3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;
- 4) имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

Перечень имущества, которое может находиться в собственности муниципалитетов закрытый и если у муниципальных образований возникает право собственности на имущество, не включенное в перечень оно подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению в соответствии с федеральным законом⁴⁷. Исключение составляют внутригородские муниципальные образования городов федерального значения, состав муниципального имущества которых определяется законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения в соответствии с требованиями Закона о местном самоуправлении. В то же время, такая практика не получила сколько-нибудь широкого распространения. Например, власти г. Москвы предпочитают передавать государственные полномочия органам местного самоуправления вместе с

⁴⁷ См.: Федеральный закон от 21.12.2001 г. №178-ФЗ (ред. от (ред. от 02.08.2019) «О приватизации государственного и муниципального имущества»//СПС «КонсультантПлюс».

материальными ресурсами для их выполнения, а не наделять их собственными имущественными правами.

Органы местного самоуправления самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. За ними закреплено право передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления.

Муниципальное имущество закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, в частности за муниципальными унитарными предприятиями - на праве хозяйственного ведения, а за учреждениями и казенными предприятиями – на праве оперативного управления.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет).

Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет муниципального района.

Бюджет городского округа с внутригородским делением и свод бюджетов внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет городского округа с внутригородским делением.

В качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

Для осуществления бюджетных полномочий закон закрепляет обязанность территориальных органов федеральной налоговой службы предоставлять финансовым органам муниципальных образований информацию о начислении и об уплате налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты соответствующих муниципальных образований, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников

муниципальных учреждений с указанием фактических расходов на оплату их труда подлежат официальному опубликованию.

К основным характеристикам бюджетов бюджетное законодательство относит: общий объем доходов бюджета, общий объем расходов, дефицит (профицит) бюджета, а также иные показатели, установленные Бюджетным кодексом, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (кроме законов (решений) о бюджете).

При этом по доходами бюджета понимаются- поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета; под расходами бюджета - выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета. Дефицит бюджета это превышение расходов бюджета над его доходами, а профицит бюджета - превышение доходов бюджета над его расходами.

Доходы местных бюджетов структурируются на налоговые и неналоговые. Налоговые классифицируются по видам муниципальных образований. Так к налоговым доходам бюджетов сельских поселений относят: земельный налог (100 процентов), налог на имущество физических лиц (100 процентов), налог на доходы физических лиц (2 процента), единый сельскохозяйственный налог (30 процентов), также два вида государственных пошлин и ряд отчислений налогов и сборов, если это определено законодательством субъекта РФ.

Муниципальные районы формируют свои бюджеты из налога на доходы физических лиц, взимаемого на территориях городских поселений (5 процентов); налога на доходы физических лиц, взимаемого на территориях сельских поселений (13 процентов); налога на доходы физических лиц, взимаемого на межселенных территориях (15 процентов) и других источников. Также подробно Бюджетный кодекс определяет налоговые доходы бюджетов иных видов муниципальных образований.

К неналоговым доходам относятся: доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных (100 процентов); доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в муниципальной собственности, за исключением движимого имущества муниципальных бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных (100 процентов; доходов от платных услуг, оказываемых муниципальными казенными учреждениями; части прибыли муниципальных унитарных предприятий и целый ряд других, в том числе в зависимости от вида муниципальных образований.

Закон о местном самоуправлении содержит еще один источник пополнения местных бюджетов - средства самообложения граждан, под которыми понимают разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Вопросы введения и использования этих платежей решаются на местном референдуме, что делает их не самым употребляемым источником пополнения дефицита бюджета.

Муниципальные образования вправе, в соответствии с законодательством осуществлять муниципальные заимствования, в том числе путем выпуска муниципальных ценных бумаг.

Формирование расходов бюджета осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов. Другими словами перечень расходов муниципального образования должен соответствовать его компетенции.

Проект бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств.

Проект местного бюджета составляется в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования, в соответствии с Бюджетным Кодексом и принимаемыми с соблюдением его требований муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Под бюджетным процессом понимается - регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Проект бюджета муниципального образования, как правило, составляется сроком на один год, если муниципальным правовым актом или законом субъекта не установлен срок - на три года (очередной финансовый год и плановый период). В случае, если проект местного бюджета составляется и утверждается на очередной финансовый год, местная администрация муниципального образования разрабатывает и утверждает среднесрочный финансовый план муниципального образования.

Например, составление проекта бюджета городского округа Звенигород Московской области основывается на:

- положениях бюджетного послания Президента Российской Федерации;
- прогнозе социально-экономического развития городского округа Звенигород Московской области;
- основных направлениях бюджетной политики и основных направлениях налоговой политики
- муниципальных программах городского округа Звенигород Московской области;
- бюджетном прогнозе городского округа Звенигород Московской области⁴⁸, что соответствует требованиям Бюджетного кодекса РФ.

⁴⁸ См.: Решение Совета депутатов городского округа Звенигород МО от 08.06.2017 № 7/8 "О бюджетном процессе в городском округе Звенигород" (вместе с «Положением о бюджетном процессе в городском округе Звенигород»)/<https://zvenigorod.ru/index.php/2012-05-17-12-48-18/administratsiya/2012-08-08-12-49-55/category/4-resheniya-soveta-deputatov?limitstart=0>

Прогноз социально-экономического развития разрабатывается на период не менее трех лет ежегодно. Изменение прогноза социально-экономического развития в ходе составления или рассмотрения проекта бюджета влечет за собой изменение основных характеристик проекта бюджета. Прогноз социально-экономического развития разрабатывается в целях формирования бюджетного прогноза.

Бюджетный прогноз – это документ, содержащий прогноз основных характеристик соответствующих бюджетов (консолидированных бюджетов) бюджетной системы Российской Федерации, показатели финансового обеспечения государственных (муниципальных) программ на период их действия, иные показатели, характеризующие бюджеты (консолидированные бюджеты) бюджетной системы Российской Федерации, а также содержащий основные подходы к формированию бюджетной политики на долгосрочный период.

Бюджетный прогноз муниципального образования разрабатывается каждые три года на шесть и более лет на основе прогноза социально-экономического развития муниципального образования на соответствующий период.

Под среднесрочным финансовым планом муниципального образования понимается документ, содержащий основные параметры местного бюджета. Значения показателей среднесрочного финансового плана муниципального образования и основных показателей проекта местного бюджета должны соответствовать друг другу.

Среднесрочный финансовый план муниципального образования ежегодно разрабатывается по форме и в порядке, которые установлены местной администрацией муниципального образования, с соблюдением положений Бюджетного кодекса.

Утвержденный среднесрочный финансовый план муниципального образования должен содержать следующие параметры:

прогнозируемый общий объем доходов и расходов соответствующего местного бюджета и консолидированного бюджета муниципального района (городского округа с внутригородским делением);

объемы бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов;

распределение в очередном финансовом году и плановом периоде между городскими, сельскими поселениями (внутригородскими районами) дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов);

нормативы отчислений от налоговых доходов в бюджеты городских, сельских поселений (внутригородских районов), устанавливаемые (подлежащие установлению) муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением);

дефицит (профицит) местного бюджета;

верхний предел муниципального долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом (очередным финансовым годом и каждым годом планового периода).

Прогноз социально-экономического развития, бюджетный прогноз и среднесрочный финансовый план муниципального образования представляются администрацией муниципального образования в представительный орган одновременно с проектом бюджета муниципального образования для утверждения.

В бюджетном процессе приоритетное значение отдается программно-целевому методу, поэтому с каждым годом возрастает роль муниципальных программ.

Муниципальные программы и сроки их реализации утверждаются местной администрацией муниципального образования, ей же определяется порядок разработки и утверждения муниципальных программ в соответствии с бюджетным законодательством.

По каждой муниципальной программе ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. По результатам указанной оценки местной администрацией муниципального образования может быть принято решение о необходимости прекращения или об изменении ранее утвержденной муниципальной программы.

Тема 4. Система местного самоуправления. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления.

Вопросы для изучения:

1. Система местного самоуправления: понятие и элементы. Сочетание форм прямой и представительной демократии. Взаимосвязь системы местного самоуправления с политической системой общества и его основными институтами.

2. Непосредственное участие населения в осуществлении местного самоуправления. Понятие и виды непосредственной демократии. Формы участия населения в местном самоуправлении.

Как видно из ранее представленного материала система местного самоуправления – это совокупность организационно-правовых форм и способов решения вопросов местного значения. Компонентами этой системы выступают: территориальные, функциональные, организационные, финансовые и экономические основы местного самоуправления, формы осуществления населением самоуправления. Местное самоуправление – система, тесно связанная не только с государственным управлением, но и в целом со всей политической системой. Если понимать политическую систему в традиционном для теории права значении как «совокупность взаимодействующих между собой норм, идей и основных на них политических институтов, учреждений и действий, организующих политическую власть, взаимосвязь граждан и государства»⁴⁹, то становится понятно, что развитие системы местного самоуправления – неотъемлемый и важнейший элемент построения нового демократического государства, в соответствии с Конституцией 1993 года.

Как отмечает Мельникова Р.И. взаимосвязь местного самоуправления и политики выражается в глубинном взаимодействии, при котором во многом от политики «зависит взаимодействие с населением, вовлечение граждан в процесс самоуправления через предоставление им права и условий участвовать в принятии решений, поддержание гражданских инициатив и содействие в создании инфраструктуры общественных объединений, поощрение развития их связей с органами местного самоуправления, замену властных методов управления на методы сотрудничества и взаимодействия, социальное партнерство с местным сообществом и т. д.»⁵⁰. Не секрет и то, что местные власти, являясь проводниками федеральных решений, зачастую становятся объектами критики и лишаются значительной части доверия населения, которое необходимо для осуществления властных полномочий. Продолжающиеся процессы реформирования показывают, что в вопросах изменения условий осуществления местного самоуправления необходимо уделять внимание не только технологии такого изменения, но и учитывать воздействие, которое оказывается в

⁴⁹ См.: А.И. Демидов Политическая система и государство. Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. Матузова Н.И., Малько А.В., М.: Юрист. 1999, С. 114

⁵⁰ См.: Мельникова Р. И. Местное самоуправление в политической системе современной России//Среднерусский вестник общественных наук. Т.10. №6. 2015. – С.23-26

результате преобразований на все политические процессы в стране, т.к. наиболее тесное взаимодействие населения и власти осуществляется именно на местном уровне.

Политическая система представляет собой единство четырех компонентов:

1. институционального (государство, политические партии, организации и пр., образующие политическую организацию общества);
2. регулятивного (право, традиции, мораль и пр.);
3. функционального (методы политической деятельности, образующие базис политического режима);
4. идеологического (политическое и правовое сознание, идеология).

Центральным элементом политической системы является государство, которое служит основным звеном управления, в т.ч. в политике. Политическая система в идеале должна упорядочивать все политические процессы, служить цели выстраивания справедливого и равновесного управления. Реализуя свою правотворческую функцию, государство выстраивает границы взаимоотношений между государством и обществом, различными формами общественных объединений, форм общественного устройства. Важным является нахождение баланса регуляторного влияния государства на принятие решений людьми, установление пределов регулятивного вмешательства, обеспечение возможности исполнения имеющихся предписаний. Все это и обуславливает зависимость местного самоуправления от существующей политической системы.

Ключевым элементом этой взаимосвязи является конституционное положение о **том, что** единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3). Местное самоуправление осуществляется гражданами в различных формах: путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (ст. 130 Конституции РФ). Таким образом, Конституция нашей страны, наряду с важнейшим международным документом Европейской хартией местного самоуправления, определяет возможности для осуществления населением своей власти в различных формах прямой и представительной демократии.

Формы осуществления населением местного самоуправления в соответствии с Законом о местном самоуправлении чрезвычайно разнообразны. Их можно разделить на формы **непосредственного** осуществления населением местного самоуправления, к ним относятся:

- местный референдум;
- муниципальные выборы;
- голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления;
- голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования;

и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, к ним относятся:

- сход граждан;
- правотворческая инициатива граждан;
- территориальное общественное самоуправление;
- назначение старосты сельского населенного пункта;
- публичные слушания, общественные обсуждения;
- собрание граждан и конференция граждан (собрание делегатов);
- опрос граждан;
- обращения граждан в органы местного самоуправления;
- другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.

Местный референдум.

В целях решения непосредственно населением вопросов местного значения на всей территории муниципального образования может проводиться местный референдум.

3. 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.

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

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

В местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане Российской Федерации участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

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

Важным является то, что 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. Иными словами референдум является императивным по юридической силе принятого решения.

Органы местного самоуправления в этом случае призваны лишь обеспечить исполнение принятого 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.

Процедура проведения местного референдума имеет ряд особенностей:

правовое регулирование осуществляется дополнительно законами субъектов и уставами муниципальных образований;

в референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, место жительства которых находится в пределах избирательного округа (территории муниципалитета) ;

законодательство субъектов содержит отдельные перечни вопросов, которые не могут быть вынесены на местный референдум.

Муниципальные выборы.

Муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Муниципальные выборы назначаются представительным органом муниципального образования, а в случаях установленных законодательством избирательной комиссией муниципального образования или судом.

Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации. Законом субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством устанавливаются виды избирательных систем и порядок их применения.

Органы местного самоуправления (советами или собраниями), состоящие из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования – это базовая часть организационных основ местного самоуправления.

В действующем Законе о местном самоуправлении, тем не менее зафиксированы различные возможности для формирования представительных органов.

Так, Представительный орган поселения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

В то же время представительный орган в поселении может не формироваться, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек. Такая же схема возможна и в поселении с численностью жителей более 100, но не более 300 человек.

Представительный орган муниципального района может формироваться двумя способами:

в результате проведения муниципальных выборов. В случае формирования на выборах представительного органа муниципального района необходимо соблюдать требование о соблюдении нормы представительства от каждого поселения, входящего в состав района (число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района).

путем делегирования. Такая возможность предусмотрена в следующих случаях:

представительный орган в муниципальном районе 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. Законом субъекта Российской Федерации и в соответствии с ним уставом муниципального района и уставами поселений может быть установлена норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, в представительном органе данного муниципального района исходя из численности населения поселения. При этом норма представительства одного поселения, входящего в состав муниципального района, не может превышать одну треть от установленной численности представительного органа указанного муниципального района;

Представительный орган городского округа с внутригородским делением может также формироваться двумя способами:

на муниципальных выборах на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании;

может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства, законом субъекта этот порядок может быть изменен. 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 одну треть состава представительного органа указанного городского округа

Законом о местном самоуправлении определяется минимальная численность депутатов представительных органов местного самоуправления, которая зависит от численности населения муниципального образования.

Депутатом является член представительного органа поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района или внутригородской территории города федерального значения. Депутату обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий. Срок полномочий депутата устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и не может быть менее двух и более пяти лет. Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, - 1 депутат.

Гарантии осуществления полномочий депутата устанавливаются уставом муниципального образования, в котором также могут устанавливаться дополнительные социальные и иные гарантии в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно) депутата.

Встречи депутата с избирателями проводятся в помещениях, специально отведенных местах, а также на внутридворовых территориях при условии, что их проведение не повлечет за собой нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения и иной инфраструктуры. Уведомление органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления о таких встречах не требуется.

Для реализации этих возможностей органы местного самоуправления определяют специально отведенные места для проведения встреч депутатов с избирателями, а также определяют перечень помещений, предоставляемых органами местного самоуправления для проведения встреч депутатов с избирателями, и порядок их предоставления. При этом встречи депутата с избирателями в форме публичного мероприятия проводятся в соответствии с законодательством Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях. Депутаты должны соблюдать требования Федерального закона от 25 декабря 2008 года №273-ФЗ «О противодействии коррупции». Депутаты представительного органа местного самоуправления относятся к категории лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам.

В соответствии со статьей 35.1 Закона о местном самоуправлении депутаты представительного органа муниципального образования, избранные в составе списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), входят в депутатские объединения (во фракции) (далее - фракция), кроме случая, когда деятельность политической партии была прекращена. Фракция включает в себя всех депутатов (депутата), избранных (избранного) в составе соответствующего списка кандидатов. Во фракции могут входить также депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам, и депутаты

(депутат), избранные (избранный) в составе списка кандидатов политической партии (ее регионального отделения или иного структурного подразделения), деятельность которой была прекращена.

Порядок деятельности фракций устанавливается законом субъекта Российской Федерации и (или) регламентом либо иным актом представительного органа муниципального образования.

Депутат, входящий во фракцию независимо от того был ли он избран в составе списка кандидатов, выдвинутого политической партией (ее региональным отделением или иным структурным подразделением), присоединился к фракции как избранный депутат по одномандатному или многомандатному округу или являлся депутатом от политической партии, прекратившей свою деятельность может быть членом только той партии, во фракцию которой он входит и не вправе выйти из нее. Несоблюдение этого требования влечет за собой прекращение депутатских полномочий.

После окончания выборов, кандидат, набравший необходимое число голосов получает «мандат», «т.е. наделяется правом и одновременно обязанностью на представительство интересов своего округа (поселения, участка), на решение вопросов местного значения, от имени и в интересах населения которого он представляет, а также право и обязанность на участие в работе представительного органа»⁵¹. В теории избирательного права мандат депутата может быть императивным, т.е. когда полномочия, получены депутатом от его избирателей и обусловлены его обязанностью выполнять их указы и нести перед ними ответственность, как правило, в виде отзыва депутата и свободным. Свободный мандат, в отличие от императивного, позволяет депутату быть не связанным предвыборными обещаниями и даже отказаться от них вовсе, если они носили популистский характер, в пользу достижения общенационального блага. При свободном мандате отсутствует институт отзыва депутата, т.к. последний несет ответственность не перед своими избирателями, а перед всем народом. Свободный мандат, однако, не делает депутата в полной мере свободным в своем выборе, а связывает его позицией партийного руководства, фракции иного депутатского объединения. В правовой теории институт императивного мандата включает в себя три обязательных элемента: указы избирателей, отчет депутата и отзыв депутата. Указы избирателей это общественно-значимые поручения, которые депутат должен исполнять после избрания, осуществляя свои функции в представительном органе.

На первый взгляд из этого определения следует, что депутаты представительных органов местного самоуправления в РФ на выборах получают императивный мандат. Однако, имеющийся институт голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, предполагает, что основаниями для отзыва могут служить только конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке, а не неисполнение наказов избирателей. Таким образом, он никак не связан с наказами и зафиксированным в отчете депутата перед избирателями фактом их неисполнения. Как такой институт наказов в современном праве отсутствует.

⁵¹ См.: Хазов Е.Н., к.ю.н., Хазиева Р.Р. Особенности депутатского мандата представительных органов власти местного самоуправления// Вестник Московского университета МВД России № 1, 2011. С.163-166

Процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе). А в случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, то отзыв депутата вовсе не применяется.

Избрание главы муниципального образования имеет целый ряд особенностей, обусловленных видом муниципального образования и статусом в нем главы муниципального образования, определяемого уставом муниципалитета. Так, глава муниципального образования может:

избираться на муниципальных выборах;

избираться представительным органом муниципального образования из своего состава;

избираться представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В этом случае участие принимают и органы государственной власти. Так, в муниципальном районе, муниципальном округе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина члены конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина - высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Кроме того, законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены учитываемые в условиях конкурса требования к уровню профессионального образования и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

избираться на сходе граждан в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан.

Избрание главы муниципального образования на муниципальных выборах осуществляется в соответствии с избирательным законодательством РФ, субъектов РФ и уставом муниципального образования.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном для проведения местного референдума, с учетом некоторых особенностей. Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей

муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

Процедура голосования о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном для проведения местного референдума (в том числе выдвижения инициативы местного референдума) в случае, когда инициатива о преобразовании муниципальных образований принадлежит населению. В большинстве же случаев преобразования муниципалитетов мнение населения учитывается посредством выражения его представительным органом (косвенная демократия).

Вопрос об упразднении поселений на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек решается на сходе граждан, проживающих в указанном поселении.

В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения **проводится сход граждан**. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек для решения вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования **может проводиться сход граждан**. Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа имеет некоторые особенности, во-первых он осуществляет все полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования, а во-вторых решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения и подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Сход граждан может являться и просто формой участия населения в решении вопросов местного значения в более крупных муниципальных образованиях. Тогда на него могут выноситься вопросы:

по вопросам изменения границ, преобразования указанного поселения;

если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составит более 100 человек, по вопросу об образовании представительного органа поселения, о его численности и сроке полномочий;

по вопросу о введении и об использовании средств самообложения граждан,

а в муниципальных образованиях, в которых создан представительный орган местного самоуправления, по вопросам:

в населенном пункте по вопросу изменения границ поселения (муниципального района), в состав которого входит указанный населенный пункт, влекущего отнесение территории указанного населенного пункта к территории другого поселения (муниципального района);

в населенном пункте, входящем в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа,

городского округа либо расположенном на межселенной территории в границах муниципального района, по вопросу введения и использования средств самообложения граждан на территории данного населенного пункта;

в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, в целях выдвижения инициативы населения о создании вновь образованного поселения, а также во вновь образованном поселении, если численность его жителей, обладающих избирательным правом, составляет не более 300 человек, по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного поселения;

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;

в сельском населенном пункте по вопросу выдвижения кандидатуры старосты сельского населенного пункта, а также по вопросу досрочного прекращения полномочий старосты сельского населенного пункта.

Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан. В этом случае сход граждан не является альтернативой представительного органа, а лишь обеспечивает учет мнения населения при решении обозначенных вопросов.

С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Таким правовым актом определяется минимальная численность инициативной группы граждан, которая не может превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения, а решение, принятое по результатам рассмотрения такого проекта должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

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

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

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

Для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования могут проводиться **собрания граждан**.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления.

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

Собрание граждан может:

принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления;

избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Собрание граждан, проводимое по вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления, принимает решения по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом территориального общественного самоуправления.

Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.

Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

В установленных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления случаях, полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов).

Итоги конференции граждан (собрания делегатов) также подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

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

Результаты опроса носят рекомендательный характер. Это дает основание некоторым исследователям и правоприменителям называть его консультативным референдумом по юридической силе, принимаемых решений. Однако, представляется, что данная позиция не

соответствует действующему законодательству, даже несмотря на то, что опрос имеет некие схожие черты с референдумом. Например, в опросе имеют право участвовать только жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

Опрос граждан проводится по инициативе:

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

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

Помимо указанных форм граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Обращения граждан подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В соответствии с данным законом обращение гражданина - направленное в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Действующим законодательством устанавливается неисчерпывающий перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Граждане могут участвовать в осуществлении местного самоуправления в любых формах, не противоречащих законодательству, основываясь на принципах законности и добровольности. При этом государственные органы и их должностные лица, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Новеллой главы 5 Закона о местном самоуправлении, предметом регулирования которой являются формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, является институт сельского старосты. Староста назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит сельский населенный пункт, для организации взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов местного значения в сельском населенном пункте. Староста сельского населенного пункта по сути является связующим звеном между органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями и жителями, он осуществляет взаимодействие между этими субъектами правоотношений, выполняет функцию информирования жителей, содействует в организации проведении публичных слушаний, обсуждений и пр.

Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться **публичные слушания.**

Публичные слушания, кроме того, в установленных законом случаях, являются необходимым элементом процедуры принятия нормативно-правовых актов, например, они необходимы при рассмотрении проекта устава муниципального образования, проекта местного бюджета и отчет о его исполнении; проекта стратегии социально-экономического развития муниципального образования и др. документов.

ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ К МОДУЛЮ 2

- 1. Расскажите о системе местного самоуправления и ее компонентах**
- 2. В чем заключается взаимосвязь местного самоуправления и политической системы?**
- 3. Что такое территориальные основы местного самоуправления? Какие виды муниципальных образований Вам известны?**
- 4. Что такое организационные основы местного самоуправления? Какие органы местного самоуправления обязательно должны быть предусмотрены уставом муниципалитета?**
- 5. Что такое финансовые и экономические основы местного самоуправления?**
- 6. Каков порядок формирования местного бюджета?**
- 7. Расскажите о правовом статусе местной администрации, а также особенности статуса главы местной администрации. Дайте понятие муниципальной службы**
- 8. Каков порядок формирования представительного органа местного самоуправления? Расскажите о статусе депутата муниципального представительного органа**
- 9. Какие формы осуществления населением местного самоуправления Вам известны?**
- 10. В чем отличие местного референдума и опроса граждан?**
- 11. Что такое депутатский мандат? Какие виды мандатов Вам известны?**
- 12. Расскажите о правовом статусе главы муниципального образования.**
- 13. Что понимается под институтом отзыва выборного должного лица местного самоуправления? Дайте понятие наказа избирателей**
- 14. Что такое проработочная инициатива граждан?**
- 15. Какие формы преобразования муниципального образования вам известны?**

Модуль 3. Полномочия и ответственность органов местного самоуправления

Тема 5. Компетенция органов местного самоуправления

Вопросы для изучения:

- 1. Понятие компетенции местного самоуправления**
- 2. Компетенция органов государственной власти в отношении местного самоуправления**
- 3. Решение населением и органами муниципального образования вопросов местного значения**
- 4. Делегированные полномочия**
- 5. Разграничение полномочий в муниципальном праве**

Функциональные основы местного самоуправления – одна из основ местного самоуправления, то, посредством чего осуществляется регулятивное и организующее воздействие местного самоуправления. Функциональные основы в литературе чаще всего описываются понятием компетенция, под которой понимают совокупность прав и обязанностей органа или должностного лица. Таким образом, понятие компетенция раскрывается обычно через две составляющих: 1) круг вопросов, по которому орган власти или должностное лицо обладает необходимыми познаниями «ведает что-то» (предметы ведения) и 2) круг полномочий – перечень вопросов, по которым орган власти или должностное лицо уполномочены принимать управленческие решения «ведает чем-то».

Закон о местном самоуправлении содержит указание на вопросы местного значения муниципальных образований (предметы ведения), полномочия органов местного самоуправления и, кроме того, содержит разделение предметов ведения на обязательные и факультативные (права органов местного самоуправления), а также предусматривает возможность осуществления органами местного самоуправления переданных государственных полномочий.

В действующем Законе о местном самоуправлении под вопросами местного значения понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и указанным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. При этом, необходимо отличать понятие компетенции местного самоуправления и компетенции органов местного самоуправления. Если компетенция местного самоуправления представлена в вопросах местного значения, то соответствующая компетенция органов местного самоуправления определяется уставом конкретного муниципального образования и далее положениями о конкретных структурных подразделениях органов местного самоуправления (например: положение о финансовом управлении администрации или земельном комитете). Закон о местном самоуправлении описывает исключительную компетенцию представительного органа местного самоуправления, в которую входят такие вопросы, как:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- 4) утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;
- 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- 10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку;
- 11) утверждение правил благоустройства территории муниципального образования.

Кроме того, Закон о местном самоуправлении закрепляет, что глава муниципального образования наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. К числу таких полномочий относятся следующие:

- 1) 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;
- 2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;
- 3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;
- 4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;
- 5) 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.

Особенностью описания полномочий главы муниципального образования является то, что то какими именно полномочиями обладает конкретный глава муниципального образования должно определяться в уставе муниципалитета и зависит от того исполняет ли он полномочия председателя представительного органа муниципального образования или

возглавляет администрацию или в установленном законом случае совмещает эти статусы (абз.2 ч.2 ст.34 Закона о местном самоуправлении).

Особенностью компетенции органов местного самоуправления является также и то, что вопросы, решаемые на уровне местного самоуправления описаны не только в Законе о местном самоуправлении, но и во многих других нормативных правовых актах (Земельном кодексе, Градостроительном кодексе и т.д.).

В Законе о местном самоуправлении все вопросы местного значения разделены на группы по видам муниципальных образований и классифицируются соответственно на вопросы местного значения городского и сельского поселения; вопросы местного значения муниципального района; вопросы местного значения городского округа, вопросы местного значения муниципального округа, вопросы местного значения внутригородского района. Это является основой предметов введения соответствующих муниципальных образований. Структура вопросов местного значения достаточно сложная. Она включает в себя:

общие для всех видов муниципальных образований вопросы (составление и рассмотрение проекта бюджета муниципального образования, утверждение и исполнение бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета муниципалитета; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности; дорожная деятельность и др.);

специальные, относящиеся к конкретному виду муниципального образования (например к вопросам местного значения городского поселения относят: организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации; обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда и пр.). К вопросам местного значения муниципальных районов и городских округов дополнительно относятся вопросы, связанные с организацией предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях; организацией предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях; создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального района в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и целый ряд других. В связи с изменениями, внесенными в Закон о местном самоуправлении Федеральным законом от 01 мая 2019 №87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» важно отметить, что вопросы местного значения городского и муниципального округов совпадают.

Учитывая множественность вопросов местного значения их принято объединять в группы⁵²:

- финансово-экономические (бюджетные, налоговые, имущественные полномочия и др.)
- хозяйственные (услуги связи, дорожная деятельность, благоустройство и пр.);
- социально-культурные (обеспечение муниципальным жильем, создание условий, направленных на укрепление межнационального мира, создание условий для организации досуга и т.д.);
- обеспечения безопасности населения и территории муниципального образования (полномочия в сфере ГО и ЧС, профилактика терроризма и экстремизма, пр.);
- вопросы функционального назначения (противодействие коррупции, обеспечение функционирования структуры органов местного самоуправления и пр.).

Органы местного самоуправления наделены еще т.н. необязательными полномочиями, которые подробно описываются в статьях Закона о местном самоуправлении - права органов местного самоуправления (округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района). К числу таких необязательных полномочий относятся, например: создание музеев; создание условий для развития туризма; участие в деятельности по опеке и попечительству, создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий и другие. Перечень прав органов местного самоуправления внутригородских районов значительно меньше, чем иных, более крупных муниципалитетов, и включает в себя: создание музеев; создание условий для развития туризма; осуществление мероприятий в сфере профилактики правонарушений; оказание содействия развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта; осуществление мероприятий по защите прав потребителей. В соответствии с Законом о местном самоуправлении органы местного самоуправления указанных муниципалитетов вправе решать и иные вопросы, которые не отнесены к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Источниками финансового обеспечения такой деятельности являются доходы местных бюджетов, не связанные с налоговыми поступлениями по дополнительным нормативам отчислений и межбюджетными трансфертами из бюджетов бюджетной системы РФ.

Законом о местном самоуправлении органам местного самоуправления поселений, муниципальных, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов предоставлено право, в соответствии с уставами муниципальных образований, принимать решение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для поселения, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района работ (в том

⁵² См.: Овчинников И. И. Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата / И. И. Овчинников, А. Н. Писарев. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2017. — 361 с. // <https://biblio-online.ru/book/8174BB79-8C55-4B4F-AF39-376AF28E48D5/municipalnoe-pravo>

числе дежурств) в целях решения некоторых вопросов местного указанных муниципальных образований. К социально значимым работам могут быть отнесены только работы, не требующие специальной профессиональной подготовки. Учитывая, что такое решение принимается основываясь на Уставе муниципального образования, очевидно, что он должен предусматривать все необходимые условия этой процедуры, ее основания, сроки, порядок, категории привлекаемого населения и пр.

Таким образом, понятие «предметы ведения» местного самоуправления шире понятия «вопросы местного значения».

Предметы ведения органов местного самоуправления в зарубежных странах в целом такие же и подразделяются на обязательные, необязательные (факультативные) и делегированные. Разбивка вопросов между обязательными и необязательными может быть обусловлена сложившимися в стране обычаями, практикой взаимодействия органов власти между собой, объемами и порядком финансирования.

Полномочия органов местного самоуправления – второй элемент компетенции, позволяющий описать возможное и должное поведение органов местного самоуправления, необходимое для надлежащего решения вопросов, относящихся к компетенции местного самоуправления.

Закон о местном самоуправлении четко различает вопросы местного значения органов местного самоуправления и полномочия органов местного самоуправления, относя к последним строго установленный круг полномочий. Так, например, для решения вопросов местного значения, относящихся к их компетенции органы местного самоуправления реализуют следующие полномочия:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;
- 2) установление официальных символов муниципального образования;
- 3) создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;
- 4) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;
- 5) реализуют полномочия по организации теплоснабжения, полномочия в сфере водоснабжения и водоотведения и пр.

Закон о местном самоуправлении предусматривает возможность т.н. перераспределения полномочий на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Данный вопрос решается законом субъекта Российской Федерации, который должен вступить в силу с начала очередного финансового года. При этом, не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также полномочий по принятию устава,

утверждению официальных символов, учреждению муниципального СМИ для опубликования муниципальных правовых актов и осуществление международных и внешнеэкономических связей, а также вопросы исключительной компетенции представительного органа муниципалитета. Сам по себе вопрос о перераспределении полномочий является дискуссионным, т.к. не до конца понятно каким образом это соответствует Конституции РФ, в части определения независимости и самостоятельности местного самоуправления. В то же время, представляется, что такое перераспределение может быть обоснованным с точки зрения реализации комплексных проектов по развитию территории субъектов и иных подобных масштабных проектов.

Необходимо отметить, что терминология Закона о местном самоуправлении непоследовательна, т.к. статьи, регулирующие вопросы местного значения содержат вполне конкретные полномочия, например: составление и рассмотрение проекта бюджета муниципального района, утверждение и исполнение бюджета муниципального района, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета муниципального района и установление, изменение и отмена местных налогов и сборов и др.

Отдельную группу составляют делегированные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления. Под ними понимают полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с Законом о местном самоуправлении к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями РФ осуществляется федеральными законами и законами субъектов, отдельными государственными полномочиями субъектов РФ - законами субъектов. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается. Важной гарантией прав местного самоуправления в этом вопросе является то, что отдельные государственные полномочия могут быть переданы только вместе с необходимым финансовыми ресурсами. Широко распространена практика передачи государственных полномочий по организации школьного питания отдельным категориям обучающихся, о создании и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, по образованию и обеспечению деятельности административных комиссий и т.д.

Нужно отметить, что для реализации своих полномочий органы местного самоуправления опираются едва ли не на все нормативно-правовые акты РФ и субъекта, на территории которого находится муниципальное образование.

Вопросы межмуниципального характера, т.е. те, которые способствуют решению вопросов местного значения на территориях двух и более муниципальных районов, городских округов, отнесены к полномочиям субъектов Российской Федерации (например, осуществление межмуниципальных инвестиционных проектов, проектов в области физической культуры и спорта, организации и проведения официальных региональных и

межмуниципальных физкультурных, физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий и др.)⁵³.

Полномочия органов местного самоуправления являются одновременно их правами и обязанностями за ненадлежащее исполнение которых установлена ответственность.

Отдельная статья (6) Закона о местном самоуправлении посвящена полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления, к ним относятся:

правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных настоящим законом. Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления отнесено Конституцией РФ (статья 72) к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. В соответствии с этим положением местное самоуправление - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая **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. Наделение муниципальных образований определенным статусом, а также установление и изменение границ муниципальных образований осуществляется законами субъектов РФ. Порядок организации и проведения муниципальных выборов (референдумов) устанавливается изначально федеральными законами и законами субъектов РФ, а потом конкретизируется в муниципальных правовых актах. Важнейшие организационные основы, такие как: порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления и иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципалитета в соответствии с законом субъекта Российской Федерации; наименование представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) также устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций и целый ряд других вопросов.

Важнейшим полномочием органов государственной власти субъектов является возможность временного осуществления органами государственной власти субъектов отдельных полномочий органов местного самоуправления, закрепленная статьей 75 Закона о местном самоуправлении. Такие меры могут быть приняты в нескольких случаях:

если в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы;

если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, превышающая 30 процентов собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или)

⁵³ См.: ст. 26.3. Федерального закона от 06.10.1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (в ред. от 04.06.2018 г.)//СПС «КонсультантПлюс»

просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;

если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение законодательства РФ, установленное соответствующим судом.

В этих случаях решение о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта РФ соответствующих полномочий органов местного самоуправления принимается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании решения представительного органа местного самоуправления или решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемого большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Решение может быть оформлено Указом или постановлением.

Закрепляя полномочия органов государственной власти субъектов в отношении муниципалитетов, Закон о местном самоуправлении одновременно создает гарантии от злоупотреблений власти, т.к. субъект может осуществлять законодательное регулирование только в тех случаях, когда это прямо установлено в законе.

правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами. Данная норма также предоставляя возможности для регулирования установленного круга правоотношений, защищает органы местного самоуправления от излишнего регуляторного воздействия субъектов;

правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В данном случае законом фактически запрещено правовое регулирование со стороны субъекта, которое вводит некие специальные или отдельные полномочия муниципалитетов. По сути своей субъект, реализуя данное полномочие, задействует процедуру передачи отдельных государственных полномочий (своих) муниципалитетам, только в тех пределах, в которых это возможно в соответствии с федеральным законодательством;

правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом. В данном случае норма о полномочиях органов государственной

власти субъекта конкретизируется, предоставляя субъектам право регулировать не процедуру (порядок) передачи, а саму передачу, т.е. определять какие именно полномочия передаются, на какой срок, какие объемы финансирования предусмотрены, порядок отчетности и пр. в соответствии со статьей 19 Закона о местном самоуправлении.

Таким образом, осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов РФ в отношении муниципалитетов возможно только в случаях и порядке, установленных действующим законодательством. При этом в случае противоречия конституции (устава), закона, иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, регулирующих данные вопросы федеральному законодательству применению подлежат непосредственно акты федерального законодательства.

Вопрос разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления чрезвычайно актуален. Поиски наилучшей формулы власти ведутся постоянно. В теории права выделяют несколько моделей разграничения полномочий, самые очевидные из которых: централизация и децентрализация. С централизацией принято связывать т.н. усиление властной вертикали, а вот децентрализация направлена на передачу полномочий на места. Децентрализация может существовать в формах (типах) деконцентрации (власть осуществляется на местах, но осуществляют ее представители государственной власти), деволюции (власть осуществляется на местах на основании законодательства, принимаемого центральной государственной властью) и федерализма – формы, при которой власть осуществляется на местах, на основе законодательства принимаемого центральными властями, и принимаемого в соответствии с ним законодательства региональных и местных властей. Вопрос разграничения полномочий является одним из наиболее проблемных при организации местного самоуправления, т.к., как уже отмечалось ранее, в последние годы происходит постоянное наращивание полномочий без надлежащего финансового обеспечения, в т.ч. и совершенно не свойственных муниципалитетам (как например предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, а также предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности – вопрос относящийся к вопросам местного значения городского поселения, муниципального района и др.). Отдельную проблему образует и получившая широкое распространение практика передачи отдельных государственных полномочий муниципалитетам с существенным занижением норм нагрузки и соответственно численности муниципальных служащих, а также размеров необходимых для исполнения полномочий финансовых средств.

Тема 6. Нормотворчество органов местного самоуправления

Вопросы для изучения:

- 1. Муниципальные правовые акты: понятие, классификация**
- 2. Кодификация, инкорпорация муниципальных правовых актов**
- 3. Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов. Регистр муниципальных правовых актов субъекта РФ. Вступление в силу муниципальных правовых актов. Отмена муниципальных правовых актов и приостановление их действия.**

Нормативно-правовые акты - это основа и самая распространенная форма современного права. Как известно из теории права, для них характерны специфические признаки, которые отражают, что: правовые акты – результат правотворческой деятельности уполномоченных на их принятие органов и должностных лиц; они всегда содержат в себе нормы права – общеобязательные правила поведения; принимаются и реализуются в особом порядке; имеют определенную форму; рассчитаны не на неоднократное применение и не персонифицированы. Все эти определения в полной мере применимы и к муниципальным правовым актам. Необходимость принятия муниципальных правовых актов берет свое начало в Европейской хартии местного самоуправления, где под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями в определенных формах, а также непосредственно населением путем обращения к референдуму или любой другой форме прямого участия граждан в соответствии с законом (статья 3). Схожие формулировки в статье 130 содержит и Конституция РФ, закрепляя, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью и осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

В развитие этих норм в Законе о местном самоуправлении выделена глава 7 «Муниципальные правовые акты». Это как нельзя лучше демонстрирует важность этого инструмента при осуществлении местного самоуправления. В соответствии со ст. 7 названного Закона муниципальные правовые акты принимаются по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

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

Закон устанавливает обязательность реализации общеправового принципа законности и территорию действия муниципальных правовых актов, указывая на то, что муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. Разумеется, за неисполнение муниципальных правовых актов установлена ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Являясь полноценным источником российского права, муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

В то же время, Закон о местном самоуправлении наделяет орган местного самоуправления правом обжалования нормативно-правового акта большей юридической силы, в случае если он полагает, что такой акт не соответствует Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, иным актам по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. В целях обеспечения единого правового пространства до вынесения судебного решения принятие муниципально-правовых актов не соответствующих правовым актам большей юридической силы не допускается.

В соответствии с Законом о местном самоуправлении в систему муниципальных правовых актов входят:

1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);

2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Представленная в законодательстве система муниципальных правовых актов демонстрирует не только компоненты системы, но и их правовое значение. Так, актом высшей юридической силы является устав муниципального образования и оформленное в виде правового акта решение, принятое на местном референдуме. Все иные муниципальные правовые акты не должны им противоречить.

Классификация видов муниципальных правовых актов таким образом проводится по двум основным критериям:

по юридической силе:

акты высшей юридической силы

иные муниципальные правовые акты

по источнику принятия:

принимаемые представительным органом местного самоуправления:

решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования. Такие решения, по общему правилу, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования;

решение об удалении главы муниципального образования в отставку;

решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования и по иным вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования.

принимаемые главой муниципального образования, исполняющего полномочия председателя представительного органа:

постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования;

постановления и распоряжения по иным вопросам, отнесенным к его компетенции;

принимаемые главой муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации:

постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в установленном порядке;

распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации.

постановления и распоряжения по иным вопросам, отнесенным к его компетенции;

принимаемые Председателем представительного органа муниципального образования:

постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования;

принимаемые иными должностными лицами местного самоуправления:

издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

Кроме того, муниципальные правовые акты могут быть нормативными и ненормативными (актами правоприменения).

Очевидно, что развитие местного самоуправления, его постоянное реформирование и появление большого количества муниципальных образований, осуществляющих правовое регулирование вопросов местного значения, привело к существенному увеличению нормативно-правовых документов, что вызвало сложности в их учете и обеспечения соответствия их федеральному законодательству. В теории права для систематизации законодательства, т.е. упорядочивании нормативно-правовых актов для удобства пользования ими применяются три основные формы:

инкорпорация – процесс объединения правовых актов, при котором они размещаются в разного рода сборниках в определенном порядке. Нормативное содержание правовых актов

при этом не меняется. По сути – это способ опубликования и переиздания действующих правовых актов, и, следовательно, официальный источник законодательства⁵⁴;

кодификация – самая сложная форма систематизации правовых актов. Она представляет собой деятельность, направленную на полную переработку нормативно-правовых актов, путем подготовки нового кодифицированного документа с последующей отменой всех вошедших в него нормативно-правовых актов;

консолидация – устраняет множественность нормативных правовых актов путем создания в структуре законодательства крупных промежуточных блоков. Консолидация зачастую становится этапом кодификации.

Столкнувшись с проблемой чрезвычайной множественности муниципальных правовых актов с 2007 года в Российской Федерации было решено муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), включать в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Так, согласно соответствующему Закону города Москвы⁵⁵ уполномоченный орган исполнительной власти города Москвы осуществляет проверку нормативного характера муниципальных правовых актов и внесение муниципальных нормативных правовых актов в Регистр муниципальных нормативных правовых актов, по общему правилу, в течение 30 рабочих дней со дня их поступления. Основой Регистра муниципальных нормативных правовых актов в документальном виде (на бумажном носителе) является архивный фонд муниципальных нормативных правовых актов. Архивный фонд составляют дела (папки) муниципальных нормативных правовых актов. Дело муниципального правового акта состоит из муниципального нормативного правового акта, включенного в Регистр муниципальных нормативных правовых актов, источников его официального опубликования (обнародования) и дополнительных сведений к нему. Основой Регистра муниципальных нормативных правовых актов в электронном виде является база данных.

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по ведению и методическому обеспечению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов является Министерство юстиции Российской Федерации⁵⁶.

Регистр ведется в целях обеспечения верховенства Конституции РФ и федеральных законов, учета и систематизации муниципальных нормативных правовых актов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации и создания условий для получения информации о муниципальных нормативных правовых актах органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными

⁵⁴ См.: Сенякин И.Н. Правотворчество и законодательство/Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. Матузова Н.И., Малько А.В., М.: Юрист. 1999, С. 378

⁵⁵ См.: Закон города Москвы «О порядке ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов города Москвы» от 22.10.2008 г. №49 (в ред. закона г. москвы от 19.10.2011 № 46)//СПС «КонсультантПлюс»

⁵⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 10.09.2008 № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов»// <http://pravo.minjust.ru>

лицами и организациями. Регистр включает в себя все регистры муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Принципами его ведения являются актуальность, общедоступность и достоверность сведений, содержащихся в регистре. Регистр ведется в электронном виде на русском языке.

Как видно, регистр представляет из себя такую форму систематизации как инкорпорация. Иные формы систематизации для постоянно реформируемой сферы местного самоуправления пока остаются недоступными. Некой попыткой систематизации в форме консолидации можно признать появление документов территориального планирования муниципального образования в соответствии с Градостроительным кодексом РФ. Документами территориального планирования муниципальных образований являются:

- 1) схемы территориального планирования муниципальных районов;
- 2) генеральные планы поселений;
- 3) генеральные планы городских округов⁵⁷.

Это комплексные документы, необходимые для принятия множества решений на муниципальном уровне. Так, схема территориального планирования муниципального района содержит:

- 1) положение о территориальном планировании;
- 2) карту планируемого размещения объектов местного значения муниципального района;
- 3) карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), расположенных на межселенных территориях;
- 4) карту функциональных зон, установленных на межселенных территориях, в случае, если на межселенных территориях планируется размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения (за исключением линейных объектов).

Генеральный план поселения, городского округа содержит:

- 1) положение о территориальном планировании;
- 2) карту планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа;
- 3) карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения или городского округа;
- 4) карту функциональных зон поселения или городского округа.

Еще одним документом комплексного характера, необходимым для решения вопросов местного значения является прогноз социально-экономического развития муниципального образования, который разрабатывается на период не менее трех лет⁵⁸. На основе этого документа прогнозируются доходы бюджета и рассчитываются иные основные параметры бюджета. Кроме того верный прогноз социально-экономического развития является основой достоверности бюджета.

⁵⁷ См.: «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.08.2019)//СПС «КонсультантПлюс»

⁵⁸ См.: «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.08.2019)//СПС «КонсультантПлюс»

Процедура подготовки и принятия муниципальных правовых актов содержится в Законе о местном самоуправлении, уставе муниципального образования и, конечно, регламенте работы соответствующего представительного органа муниципалитета, который определяет порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форму прилагаемых к ним документов. Регламентные документы, содержащие указания о порядке подготовки правовых актов иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления принимаются соответствующими органами (должностными лицами) и чаще всего представляют из себя утвержденные в соответствующей форме инструкции по делопроизводству.

По общему правилу проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан. Перечень субъектов правотворческой инициативы может быть расширен уставом муниципального

В целях создания благоприятного инвестиционного климата и защиты прав предпринимателей от излишнего административного давления, недопущения излишних и необоснованных расходов предпринимательского сообщества Закон о местном самоуправлении предусматривает, что проекты муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающие новые или изменяющие ранее предусмотренные обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности городских округов (городских округов с внутригородским делением), являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, а также иных городских округов, муниципальных округов и муниципальных районов, включенных в соответствующий перечень законом субъекта проведение оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих или изменяющих такие обязанности является обязательным.

Оценка регулирующего воздействия не проводится в отношении:

- 1) проектов нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований, устанавливающих, изменяющих, приостанавливающих, отменяющих местные налоги и сборы;
- 2) проектов нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований, регулирующих бюджетные правоотношения.

Оценка регулирующего воздействия может быть проведена и в отношении проектов муниципальных нормативных правовых актов иных муниципальных образований, устанавливающих или изменяющих ранее предусмотренные обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности если это предусмотрено муниципальным правовым актом в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Исключения при проведении оценки регулирующего воздействия в добровольном порядке такие же, как и при обязательном проведении оценки.

По общему правилу все муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных

правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

Муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

При этом официальным опубликованием муниципального правового акта или соглашения, заключенного между органами местного самоуправления, считается первая публикация его полного текста в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании.

Для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов и соглашений органы местного самоуправления вправе также использовать сетевое издание. В случае опубликования (размещения) полного текста муниципального правового акта в официальном сетевом издании объемные графические и табличные приложения к нему в печатном издании могут не приводиться.

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, соглашений, заключаемых между органами местного самоуправления, устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

Муниципальные правовые акты, как и любые другие правовые акты, могут быть отменены или их действие может быть приостановлено. Обычно отмена или приостановление действия муниципального правового акта осуществляется органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт. В случае упразднения таких органов или соответствующих должностей либо изменения перечня полномочий указанных органов или должностных лиц - органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, к полномочиям которых на момент отмены или приостановления действия муниципального правового акта отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта. Во всех случаях муниципальные правовые акты могут быть отменены или изменены на основании решения суда, а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, - уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации (уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации).

Действие муниципального правового акта, не имеющего нормативного характера (правоприменительного акта), незамедлительно приостанавливается принявшим (издавшим) его органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления в случае получения соответствующего предписания Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, выданного в соответствии с

законодательством Российской Федерации об уполномоченных по защите прав предпринимателей. Об исполнении полученного предписания исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления или должностные лица местного самоуправления обязаны сообщить Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей в трехдневный срок, а представительные органы местного самоуправления - не позднее трех дней со дня принятия ими решения.

Важной гарантией правовой безопасности является норма, согласно которой признание по решению суда закона субъекта Российской Федерации об установлении статуса муниципального образования недействующим до вступления в силу нового закона субъекта Российской Федерации об установлении статуса муниципального образования не может являться основанием для признания в судебном порядке недействующими муниципальных правовых актов указанного муниципального образования, принятых до вступления решения суда в законную силу, или для отмены данных муниципальных правовых актов.

Как уже отмечалось устав муниципального образования занимает самое высокое место в иерархии муниципальных правовых актов. Уставом муниципального образования должны определяться:

- 1) наименование муниципального образования;
- 2) перечень вопросов местного значения;
- 3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- 4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- 5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- 6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- 7) срок полномочий представительного органа муниципального образования, избираемого на муниципальных выборах, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;
- 8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;
- 9) порядок составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением, составления и утверждения отчета об исполнении местного бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;
- 10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Данный перечень вопросов не является исчерпывающим, т.к. уставом муниципального образования могут быть урегулированы и иные вопросы, если того требуют иные федеральные законы или законы субъектов Российской Федерации.

Особое значение устава в системе муниципальных правовых актов подчеркивается и особой процедурой его принятия. Так, принятие устава, а также внесение в него изменений и дополнений относится к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования, а в поселениях, в которых полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, - населения непосредственно на сходе граждан. Это полномочие ни при каких условиях не может быть делегировано или перераспределено на другой уровень.

Проект устава муниципального образования, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанного устава, проекту указанного муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении, кроме случая, когда изменения 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.

Необходимо отметить также, что если для принятия большинства решений в представительном органе необходимо простое большинство голосов (50% +1 голос), то для принятия устава муниципального образования или правового акта о внесении изменений и дополнений в устав необходимо квалифицированное большинство в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. Причем две трети голосов считаются именно от установленной численности депутатов, а не от численности депутатов, присутствующих на заседании.

Особенностью процедуры вступления в силу устава муниципального образования и правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования является то, что они подлежат обязательной государственной регистрации в территориальном органе уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований, которым является Министерство юстиции РФ (его территориальные подразделения), в порядке установленном Федеральным законом от 21 июля 2005 г. №97-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О государственной регистрации уставов муниципальных образований». Устав муниципального образования направляется главой муниципального образования в регистрирующий орган в течение 15 дней со дня его принятия. Регистрирующий орган после этого не только проверяет соответствие устава муниципального образования законодательству РФ, но и проверяет соблюдение порядка принятия устава муниципального образования, проводит антикоррупционную экспертизу. После этого уставу присваивается государственный регистрационный номер, а сведения об

уставе муниципального образования включаются в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Решение о государственной регистрации устава муниципального образования принимается, по общему правилу, в тридцатидневный срок со дня его представления для государственной регистрации.

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, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации;

2) нарушение установленного настоящим Федеральным законом порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав;

3) наличие в уставе, муниципальном правовом акте о внесении изменений и дополнений в устав коррупциогенных факторов.

После завершения процедуры регистрации устав должен быть опубликован (обнародован). Глава муниципального образования в течение 10 дней со дня официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования) обязан направить в регистрирующий орган сведения об источнике и о дате официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования). Сведения об опубликовании (обнародовании) устава подлежат включению в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). Глава муниципального образования обязан опубликовать (обнародовать) зарегистрированные устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования в течение семи дней со дня его поступления из территориального органа уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований.

Изменения и дополнения в устав муниципального образования вносятся муниципальным правовым актом, который может оформляться:

1) решением представительного органа (схода граждан) муниципального образования, подписанным его председателем и главой муниципального образования либо единолично главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа (схода граждан) муниципального образования;

2) отдельным нормативным правовым актом, принятым представительным органом (сходом граждан) и подписанным главой муниципального образования. В этом случае на данном правовом акте проставляются реквизиты решения представительного органа (схода граждан) о его принятии. Включение в такое решение представительного органа (схода граждан)

граждан) переходных положений и (или) норм о вступлении в силу изменений и дополнений, вносимых в устав муниципального образования, не допускается.

Приведение устава муниципального образования в соответствие с федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации осуществляется в установленный этими законодательными актами срок. В случае, если федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации указанный срок не установлен, срок приведения устава муниципального образования в соответствие с федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации определяется с учетом даты вступления в силу соответствующего федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, необходимости официального опубликования (обнародования) и обсуждения на публичных слушаниях проекта муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, учета предложений граждан по нему, периодичности заседаний представительного органа муниципального образования, сроков государственной регистрации и официального опубликования (обнародования) такого муниципального правового акта и, как правило, не должен превышать шесть месяцев.

Законодательство содержит особенности правовой техники при принятии изменений в Устав. В частности изложение устава муниципального образования в новой редакции муниципальным правовым актом о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования не допускается. В этом случае требуется принятие нового устава муниципального образования с соблюдением всех установленных процедур, а ранее действующий устав муниципального образования и муниципальные правовые акты о внесении в него изменений и дополнений признаются утратившими силу со дня вступления в силу нового устава муниципального образования.

Решение вопросов местного значения непосредственно гражданами муниципального образования осуществляется путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме (сходе граждан).

Если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца.

Тема 7. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

Вопросы для рассмотрения:

- 1. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением: местный референдум, отзыв выборных лиц.**
- 2. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами.**
- 3. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством: прекращение полномочий органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.**

Особое место в муниципальном праве занимает институт ответственности органов местного самоуправления. Данный вопрос непосредственно регулируется статьями 70-78 Закона о местном самоуправлении, а также целым рядом специальных нормативно-правовых актов: Трудовым, Уголовным, Гражданским кодексами Российской Федерации, Кодексом об административных правонарушениях, законодательством о противодействии коррупции и др. Большинство ученых современности, исследуя сущность понятия юридической ответственности исследуют ее в двух основных аспектах, т.е. понимают в широком смысле: негативном (ретроспективном), т.е. когда личность относится безответственно к требованиям нормы права, что приводит к ее нарушениям (т.е. ответственность за прошлые события) и позитивном (проспективном), когда личность, относится к норме права ответственно, что стимулирует ее к правомерному поведению (как ответственность без нарушений норм права). Юридическая ответственность чаще всего определяется как «возникшее из правонарушений правовое отношение между государством в лице его специальных органов и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпевать соответствующие лишения и неблагоприятные последствия за совершенное правонарушение, за нарушение требований, которые содержатся в нормах права».⁵⁹ В Постановлениях Конституционного Суда РФ можно встретить определение юридической ответственности как обязанности лица, совершившего правонарушение, подвергнуться неблагоприятным последствиям, претерпеть осуждение, ограничения прав и свобод⁶⁰.

Чаще всего, ответственность представляет собой наступление неблагоприятных последствий за неисполнение или ненадлежащее исполнений обязанностей субъектами ответственности, среди которых в муниципальном праве:

органы местного самоуправления;

⁵⁹ См.: Сенякин И.Н. Юридическая ответственность. Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. Матузова Н.И., Малько А.В., М.: Юрист. 1999, С. 543

⁶⁰ См.: например Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа»//СПС «КонсультантПлюс»

депутаты, выборные и иные должностные лица местного самоуправления.

В соответствии с Законом о местном самоуправлении органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

Население муниципального образования вправе отозвать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления в соответствии с названным законом.

При этом процедура отзыва призвана не только лишать полномочий лиц, нарушающих или неисполняющих законы, но и в теории - выступать своего рода гарантийным механизмом для исполнения воли народа, однако возможно это не всегда, а лишь при императивном мандате, означающего, что полномочия, получены от избирателей и обусловлены обязанностью выполнять их указы и нести перед ними ответственность. Например, в нашей стране отсутствует институт отзыва депутата Государственной Думы или депутата регионального представительного (законодательного) органа. Существующий институт отзыва депутатов представительных органов местного самоуправления, не основан в чистом виде на теории императивного мандата. Как отмечалось выше, свободный мандат, в отличие от императивного, позволяет депутату быть не связанным предвыборными обещаниями и даже отказаться от них вовсе, если они носили популистский характер, в пользу достижения общенационального блага. Свободный мандат, однако, не делает депутата в полной мере свободным в своем выборе, а связывает его позицией партийного руководства, фракции иного депутатского объединения.

Как уже отмечалось выше голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных законодательством о местном самоуправлении.

На сегодняшний день нельзя сказать, что процедура отзыва является часто применяемой на практике. Это связано не только с особенностями свободного мандата, но и с тем, что хотя Закон о местном самоуправлении формально содержит указание на то, что основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования, он в то же время императивно устанавливает, что такими основаниями могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Необходимо отметить, что судебные решения могут быть самостоятельным основанием для прекращения полномочий указанных лиц, без проведения голосования в какой-либо форме. Так, к числу оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, главы администрации муниципального образования, депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления относится - вступление в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда.

Ответственность перед государством наступает на основании решения суда за нарушение Конституции РФ и иного законодательства, а также в случае ненадлежащего выполнения полномочий. Ответственность перед государством, как правило, выражается в прекращении полномочий органа или должностного лица.

Так, если при наличии решения суда, устанавливающего, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий законодательству Российской Федерации и представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу этого решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял мер по его исполнению, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт, то высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного 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. Такая же мера ответственности предусмотрена для представительного органа, который в течение трех месяцев не смог собраться для проведения правомочного заседания.

Необходимо отметить, что в этом смысле наступающая ответственность представляет собой конституционно-правовую санкцию. При роспуске представительного органа местного самоуправления основным субъектом ответственности является, конечно, коллегиальный орган, но последствия этого (в виде утраты статуса депутата, а иногда и работы (в случае осуществления полномочий на постоянной основе) ощущает на себе каждый депутат этого представительного органа.

Для понимания сущности конституционно-правовой ответственности должностных лиц немаловажное значение имеют позиции Конституционного суда РФ, который в частности отмечает⁶¹, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регулируя вопросы ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусматривает, в частности, ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством (статья 74). Реализация данного вида ответственности предполагает издание высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) правового акта об отрешении главы муниципального образования, главы местной администрации от должности, в частности в случае совершения им действий, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

⁶¹ См.: Определение от 16 января 2018 г. №12-О по запросу Губернатора Забайкальского края «О проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»//СПС «КонсультантПлюс»

Обращаясь к оценке института отрешения главы муниципального образования, главы местной администрации от должности, Конституционный Суд Российской Федерации указывает, что:

наделение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) правом принимать решение об отрешении главы муниципального образования и главы местной администрации обусловлено его особым конституционно-правовым статусом;

высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), входя в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и будучи, по существу, главой его исполнительной власти, является одновременно звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации, и в этом качестве оно ответственно за обеспечение соблюдения на территории субъекта Российской Федерации не только конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов данного субъекта Российской Федерации, но и Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;

отрешение от должности главы муниципального образования, главы местной администрации по основанию, предусмотренному пунктом 2 части 1 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», решением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные права.

Действующее законодательство связывает наступление ответственности главы муниципального образования, главы местной администрации с их действиями, влекущими определенные неблагоприятные последствия для публичных и частных интересов, это само по себе не может пониматься таким образом, что прямо не упомянутое в норме бездействие должностного лица, порождающее те же (аналогичные) негативные последствия, выведено за рамки и не подлежит пресечению посредством конкретной меры государственно-правового принуждения. Такой вывод находит свое дополнительное подтверждение в том, что основанием отрешения соответствующего должностного лица являются не сами допущенные им нарушения, а непринятие в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, которым такое нарушение установлено, т.е. пассивная форма противоправного поведения. При этом, глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию на принципах единоначалия, призван обеспечивать законность в деятельности местной администрации в целом и каждого ее структурного подразделения, а также надлежащее исполнение всех возложенных на местную администрацию полномочий на основе субординации. Следовательно, во взаимоотношениях с государством он, будучи высшим должностным лицом муниципального образования, несет всю полноту персональной ответственности за устранение допущенных местной администрацией и установленных судом нарушений прав и свобод человека и гражданина, а также иных охраняемых законом публичных интересов. Иное, как указывает Конституционный Суд РФ,

не только подрывало бы принципы единоначалия в руководстве местной администрацией, но и создавало бы предпосылки для снижения гарантий надлежащего уровня правовой дисциплины в местном самоуправлении.

Говоря об ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц всех субъектов этой ответственности целесообразно также разделить на коллективные (представительный орган) и индивидуальные (депутат представительного органа местного самоуправления, должностное лицо местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, член выборного органа местного самоуправления (кроме депутата)).

В соответствии с Законом о местном самоуправлении глава муниципального образования (глава местной администрации) может быть отрешен от должности правовым актом высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в случае:

1) издания нормативного правового акта, противоречащего законодательству Российской Федерации, если это установлено судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

2) совершения действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Ответственность главы муниципального образования (главы местной администрации) перед представительным органом муниципального образования также может быть выражена удалением его в отставку по инициативе депутатов или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по следующим основаниям:

1) решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее) наступление неблагоприятных последствий в виде возникновения просроченной задолженности муниципалитета или допущения нецелевого расходование бюджетных средств;

2) неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных законодательством и уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных

органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации;

3) неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд;

4) несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение обязанностей, которые установлены антикоррупционным законодательством;

5) допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов.

При этом рассмотрение инициативы депутатов на заседании представительного органа осуществляется с учетом мнения высшего должностного лица субъекта (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Инициатива депутатов или высшего должностного лица субъекта (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) оформляется обращением, которое вносится в представительный орган муниципального образования.

Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку считается принятым, если за него проголосовало квалифицированное большинство не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, или как ее еще называют, муниципально-правовая ответственность имеет ряд специфических признаков. Кондрашев А.А.⁶² относит к ним следующие:

- меры конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления закреплены в очень малом количестве источников. Основным источником таких мер является специальный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», некоторые меры можно встретить в Бюджетном кодексе РФ, но в этом вопросе главное не перейти от муниципально-правовой к финансовой ответственности. Дополнительным источником конституционно-правовых санкций могут стать уставы муниципальных образований или регламенты работы представительных органов. Однако, используя эти документы в качестве источников

⁶² См.: Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. Изд-во Московского университета. 2011 г. С. 333-334

необходимо воздерживаться от смешения понятий муниципально-правовой и дисциплинарной ответственности;

- особый субъектный состав. Все имеющиеся меры ответственности распространяются только лишь на органы местного самоуправления и их должностных лиц. В теоретическом смысле можно даже говорить об ответственности муниципального образования в целом, прежде всего при принятии решений о преобразовании муниципального образования. Однако, в этом вопросе необходим анализ конкретной ситуации, в которой было принято решение о преобразовании. Так как изменение статуса муниципального образования (например, объединение поселения с городским округом) может быть как мерой ответственности, так и решением, направленным на создание условий для улучшения социально-экономического положения этих территорий;

- для принятия решения о применении санкции необходимо сочетание судебной и внесудебной процедуры (при принятии решении о роспуске представительного органа необходимо соответствующее решение суда и решение о роспуске, принятое населением муниципального образования в установленном порядке).

Специфической для сферы муниципального права является ответственность, связанная с введением режима временного выполнения отдельных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъекта. Такое решение может быть принято как мера ответственности или как чрезвычайная мера (в связи со стихийным бедствием, катастрофой, чрезвычайным положением не может быть сформирована местная администрация). Как мера ответственности режим временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления вводится в случаях когда:

1) вследствие решений, деяний органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, превышающая 30 процентов собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;

2) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение действующего законодательства, установленное судом.

Такой специфический режим прямого государственного управления носит ограниченный характер, так не могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия органов местного самоуправления по принятию устава муниципального образования, внесению в него изменений и дополнений, установлению структуры органов местного самоуправления, изменению границ территории муниципального образования, преобразованию муниципального образования.

Описанная мера муниципально-правовой ответственности, носящая правосстановительный характер, очевидно, сопровождается применением иных мер персональной ответственности, носящих карательный характер.

Перед физическими и юридическими лицами субъекты муниципально-правовой ответственности несут ответственность в порядке и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации.

В целях недопущения нарушений законодательства органами и должностными лицами местного самоуправления за их деятельностью осуществляется государственный надзор – органами прокуратуры, и государственный контроль – контролирующими государственными органами (государственная инспекция труда, противопожарная служба, территориальные подразделения Роспотребнадзора, Ростехнадзора, Россельхознадзора, налоговые, жилищные инспекции и пр.).

Учитывая значительный объем контрольно-надзорных мероприятий Законом о местном самоуправлении определяются базовые условия их проведения:

- контроль (надзор) основывается на принципах объективности, открытости и гласности;
- не допускается дублирование контрольно-надзорных полномочий органов государственного контроля (надзора) различных уровней;
- необходимость координации деятельности органов государственного контроля (надзора) по планированию и проведению проверок в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, которую осуществляют органы прокуратуры;
- периодичность плановых проверок деятельности одних и тех же органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления не чаще одного раза в два года.

Плановые проверки проводятся органами государственного контроля (надзора) совместно на основании ежегодного плана проведения проверок, сформированного и согласованного прокуратурой субъекта Российской Федерации. Прокуратура субъекта Российской Федерации на основании представленных органами государственного контроля (надзора) проектов формирует ежегодный план не позднее 1 октября года, предшествующего году проведения проверок. Эти планы публикуются на официальных сайтах прокуратур субъектов⁶³.

ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ К МОДУЛЮ 3

1. Дайте понятие компетенции органов местного самоуправления. Как соотносятся понятия компетенции и предметов ведения органов местного самоуправления?

⁶³ См.: План проверок органов местного самоуправления на сайте Прокуратуры Московской области// <http://mosoblproc.ru/planyi-proverok/planyi-proverok-organov-mestnogo-samoupravleniya/>

2. Дайте определение понятия компетенции местного самоуправления и компетенции органов местного самоуправления? Чем они различаются?

3. Какие вопросы отнесены к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления? Что обозначает термин «исключительная компетенция»?

4. От каких условий может зависеть объем полномочий главы муниципального образования?

5. Проведите классификацию вопросов местного значения

6. Что понимают под необязательными полномочиями органов местного самоуправления? Что понимают под делегированными полномочиями органов местного самоуправления?

7. Что понимают под деконцентрацией, деволюцией и федерализмом?

8. Назовите составляющие системы муниципально-правовых актов. Дайте понятие и назовите признаки нормативного правового акта и ненормативного правового акта.

9. Приведите классификацию муниципальных правовых актов. Какие формы систематизации законодательства Вам известны? Что представляет из себя федеральный регистр муниципальных правовых актов?

10. Дайте понятие юридической ответственности.

11. Назовите субъектов муниципально-правовой ответственности.

12. Какие виды муниципально-правовой ответственности Вам известны?

13. В каких случаях применяется режим временного выполнения отдельных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъекта? Всегда ли это форма ответственности?

14. Расскажите об институте отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

15. Какие меры предусматриваются законодательством РФ в целях недопущения нарушений законодательства органами и должностными лицами местного самоуправления? Расскажите о государственном контроле и надзоре.