

Иркутский юридический институт (филиал)  
Университета прокуратуры Российской Федерации

# **Муниципальное право России**

Иркутск  
2019

Печатается по решению Редакционно-издательского совета Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации. Протокол от 19 ноября 2019 года № 6.

**Рецензенты:**

**Игнатенко В. В.** – Уполномоченный по правам человека Иркутской области, д. ю. н., профессор, Заслуженный юрист России,

**Шаламова А. Н.** – заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин Восточно-Сибирского института МВД России, к. ю. н., доцент.

**Авторы:**

**Юрковский А. В.** – заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, к. ю. н., доцент – введение; гл. 1; § 1, § 2, § 3 гл. 2; § 1, § 2, § 6, § 7 гл. 5; гл. 9 (совместно с Евдокимовым К. Н. и Ефимовой Ю. С.);

**Деревскова В. М.** – заведующая кафедрой теории и истории государства и права Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, к. ю. н., доцент – § 4 глава 2;

**Евдокимов К. Н.** – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, к. ю. н., доцент – § 3, § 4 гл. 5; гл. 7; гл. 8 (совместно с Кузьминым И. А.); гл. 9 (совместно с Юрковским А. В. и Ефимовой Ю. С.);

**Ефимова Ю. С.** – доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации – гл. 9 (совместно с Юрковским А. В. и Евдокимовым К. Н.);

**Кузьмин И. А.** – доцент кафедры теории и истории государства и права Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, к. ю. н., доцент – гл. 8 (совместно с Евдокимовым К. Н.);

**Куликов М. Ю.** – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации – гл. 3; гл. 4 (совместно с Оноховой В. В.)

**Онохова В. В.** – профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, к. ю. н., доцент – гл. 4 (совместно с Куликовым М. Ю.) § 5 гл. 5;

**Романов Д. И.** – заместитель начальника управления правовой работы министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области – гл. 6.

**М 11** **Муниципальное право России** : учебник / под редакцией А. В. Юрковского. – Иркутск : Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2019. – 429 с.

Представленная работа создана на основе обобщения российских материалов по проблемам муниципального права. В работе представлены материалы, как научного, так и практико-прикладного характера.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов, а также всех интересующихся вопросами муниципального права.

УДК 342

© Университет прокуратуры  
Российской Федерации, 2019  
© Юрковский А. В., 2019  
© Деревскова В. М., 2019  
© Евдокимов К. Н., 2019  
© Ефимова Ю. С., 2019  
© Кузьмин И. А., 2019  
© Куликов М. Ю., 2019  
© Онохова В. В., 2019  
© Романов Д. И., 2019

## Оглавление

<b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>7</b>
<b>ГЛАВА 1. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ:</b>	
<b>ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К ПОНЯТИЮ .....</b>	<b>10</b>
§ 1. Местное самоуправление как социальный феномен и предмет правового регулирования.....	10
§ 2. Муниципальное право как комплексная отрасль права .....	14
§ 3. Муниципальное право как элемент гуманитарной, юридической отраслевой науки.....	16
§ 4. Муниципальное право как учебная дисциплина.....	22
<b>ГЛАВА 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ .....</b>	<b>26</b>
§ 1. Понятие и признаки норм муниципального права .....	26
§ 2. Принципы муниципального права .....	29
§ 3. Функции муниципального права.....	32
§ 4. Взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления в России: к истории вопроса.....	38
<b>ГЛАВА 3. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>66</b>
§ 1. Понятие территориальной основы местного самоуправления .....	66
§ 2. Понятие, признаки и виды муниципальных образований .....	67
§ 3. Границы муниципальных образований и требования, предъявляемые к ним .....	70
§ 4. Учет и государственная регистрация муниципальных образований. Государственный реестр муниципальных образований. Порядок внесения муниципального образования в государственный реестр.....	72
§ 5. Порядок изменения границ муниципального образования (выдвижение инициативы об изменении границ, выявление мнения населения, принятие закона субъекта Российской Федерации об изменении границ, внесение изменений в устав муниципального образования, внесение изменений в государственный реестр муниципальных образований) .....	74
§ 6. Преобразование муниципальных образований (объединение муниципальных образований, разделение муниципального образования, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением статуса городского округа) .....	76
§ 7. Упразднение поселений .....	80
§ 8. Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях.....	82

<b>ГЛАВА 4. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>84</b>
§ 1. Понятие системы органов местного самоуправления .....	84
§ 2. Представительный орган муниципального образования.....	99
§ 3. Глава муниципального образования .....	118
§ 4. Местная администрация .....	128
§ 5. Контрольный орган муниципального образования.....	158
<b>ГЛАВА 5. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА</b>	
<b>В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....</b>	<b>170</b>
§ 1. Муниципальная служба: основные значения понятия .....	170
§ 2. Принципы муниципальной службы .....	176
§ 3. Должности муниципальной службы и классные чины муниципальных служащих.....	177
§ 4. Правовой статус муниципальных служащих .....	187
§ 5. Поступление на муниципальную службу .....	198
§ 6. Правовое регулирование противодействия коррупции в законодательстве Российской Федерации.....	237
§ 7. Проблемы конфликта интересов на муниципальной службе..	240
<b>ГЛАВА 6. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ</b>	
<b>МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>256</b>
§ 1. Понятия экономических основ местного самоуправления .....	256
§ 2. Муниципальное имущество .....	260
§ 3. Местный бюджет .....	265
§ 4. Доходы и расходы местного бюджета.....	275
§ 5. Бюджетный процесс на местном уровне .....	281
<b>ГЛАВА 7. МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО</b>	
<b>И ЧАСТНО-МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО</b>	
<b>В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....</b>	<b>294</b>
§ 1. Понятие, содержание и формы межмуниципального сотрудничества .....	294
§ 2. Общероссийское объединение муниципальных образований: понятие, структура, компетенция.....	296
§ 3. Особенности организации и деятельности Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации .....	304
§ 4. Общероссийские организации межмуниципального сотрудничества .....	310
§ 5. Межрегиональные и иные организации сотрудничества муниципальных образований .....	319
§ 6. Муниципально-частное партнерство в Российской Федерации .....	325

<b>ГЛАВА 8. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>336</b>
§ 1. Общетеоретические основы юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления .....	336
§ 2. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления .....	344
§ 3. Уголовная ответственность должностных лиц местного самоуправления .....	359
§ 4. Административная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.....	363
§ 5. Гражданско-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления .....	367
§ 6. Дисциплинарная ответственность должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих .....	373
§ 7. Понятие и особенности муниципально-правовой ответственности органов (должностных лиц) местного самоуправления .....	376
<b>ГЛАВА 9. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>383</b>
§ 1. Правовые основы прокурорского надзора в сфере местного самоуправления .....	383
§ 2. Предмет и объекты прокурорского надзора в сфере местного самоуправления .....	385
§ 3. Организация прокурорского надзора в сфере местного самоуправления .....	388
§ 4. Типичные нарушения закона, допускаемые в уставах и иных правовых актах муниципальных образований .....	393
§ 5. Типичные нарушения закона, выявляемые органами прокуратуры, в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления .....	397
§ 6. Правовые средства реагирования прокурора на нарушения законов.....	401
<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ .....</b>	<b>410</b>

## ВВЕДЕНИЕ

Местное самоуправление как особое феноменологическое проявление институционализированной разновидности социальной власти, легальной публичной власти, предназначено для провозглашения и формализации в практике социальных отношений формируемых применительно к вопросам местного значения интересов местных сообществ и их составных частей.

Интересы местных сообществ, в решении вопросов местного значения, артикулируемые на муниципальном уровне, обусловлены спецификой территориально-организованной системы факторов в соответствии с господствующими в обществе ценностями.

Местное самоуправление – органический элемент общегосударственной феноменологии публичной власти, которая выполняет ряд социальных функций, таких как провозглашение, оформление и реализацию публичных интересов, интересов муниципально-правового регулирования, консолидация различных социальных групп их интересов, интересов жителей поселений и муниципальных образований в управлении и защите существующей системы общественных отношений, обеспечении прав и свобод человека и гражданина.

Сущность местного самоуправления проявляется в формах непосредственного народовластия и народного представительства в процессе осуществления властеотношений в рамках политико-территориальных общностей людей.

Стратегической целью Российского государства является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан.

Качество социальной среды и условий жизни людей зависит от таких факторов как самосознание и целеустремленность в реализации личной свободы. Данные показатели обуславливают возникновение интересов, которые могут иметь правовую оценку.

Природа законных интересов во многом объясняется тем, что нормативность права, в значительной степени отраженная в субъективных правах и обязанностях, не воплощает в себе исчерпывающим образом регулятивный потенциал права и не в полной мере способна объяснить его свойства как саморазвивающейся системы. Всегда есть то, что лежит за рамками нормируемого правила поведения, вне границ субъективных прав и обязанностей. Это и является тем, что можно определить как законные интересы<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Субочев В. В. Законные интересы местного самоуправления: понятие, специфика и формы реализации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 1. С. 10–14.

Наиболее выраженными, привязанными к условиям жизни и деятельности конкретных людей являются такие сферы человеческих отношений, которые принято называть вопросами местного значения.

Увязать правовые интересы с потребностью в упорядочения общественных отношений через призму справедливости, социального согласия, развития механизмов социальной адаптации и социальной поддержки населения, снижения социального неравенства – задача непростая.

«Нужно работать не только на уровне юридическом, не только принимать законы, не только создавать экономическую среду, платить нормальные деньги, но и заниматься вот этими вопросами – создавать новые традиции, воспитывать то, что называется современным правовым сознанием»<sup>2</sup>.

Начинать изменение сознания граждан следует с того уровня, где оно получает непосредственное выражение, что происходит в повседневной жизни общины муниципального поселения, муниципальных предприятий, диаспор, национально-культурных объединений и так далее, где протекает их повседневная жизнь<sup>3</sup>.

Президент России В. В. Путин отмечал, – местный уровень власти – это самый короткий и самый прямой путь к решению насущных, жизненно важных для граждан проблем<sup>4</sup>.

Данный уровень организации и осуществления власти не только аккумулирует в себе противоречивые законные интересы, но и призван содействовать оптимальному их осуществлению исходя из развития конкретных ситуаций, сообразуясь со складывающимися обстоятельствами<sup>5</sup>.

Российскому обществу, его отдельным территориальным коллективам, проживающим в различных географических, климатических, природных, экономических и социально-культурных условиях предстоит пройти сложный путь формирования реального местного самоуправления как особой правовой формы эффективной публичной власти.

Представляется важным решение множества стратегических задач, которые заключаются в необходимости:

- сформировать умение замечать необходимость участия в решении вопросов местного значения в любых социально-политических обстоятельствах;
- приобрести навыки действовать по собственной инициативе;
- осознать необходимость выполнения привычных для муниципалитетов дел без обращения за помощью и контроля к органам государственной власти, их должностным лицам;
- сформировать умение осознанно действовать в ситуации заданных правовых требований и условий деятельности;

<sup>2</sup> Медведев Д. А. Путь к новому правосознанию // Независимая газета. 2008. 22 июля.

<sup>3</sup> Земченков Н. Ф. Взаимодействие гражданского общества и местного самоуправления в политико-правовом пространстве современной России // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 4. С. 17–19.

<sup>4</sup> XIII сессия Конгресса муниципальных образований РФ: полный текст выступлений // Муниципальная власть. 2003. № 6. С. 5.

<sup>5</sup> Субочев В. В. Законные интересы местного самоуправления: понятие, специфика и формы реализации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 1. С. 10–14.

– инициативно и осознанно действовать в возникающих новых условиях (ставить цели, учитывать соответствующие условия, осуществлять элементарное планирование, получать ощутимые результаты);

– осуществлять элементарный самоконтроль и самооценку результатов деятельности;

– приобрести умение учиться и переносить приобретенные знания в практические методы действий в новых условиях.

При этом следует учитывать факторы объективного и субъективного характера, которые могут создавать преграды и трудности в процессе обретения реального статуса местного самоуправления как фактической формы публичной власти, в частности:

– физических препятствий в виде особенностей распространения информации в пространстве и времени;

– гносеологических (или языковых) барьеров, возникающих из-за недостатка знаний и опыта, неосведомленности об основных юридических понятиях, недостаточной развитости абстрактно-логического мышления;

– социальных барьеров, определяемых возрастом, опытом, статусом, жизненными и профессиональными ролями различных групп людей, составляющих аудиторию пропагандистского воздействия;

– политических барьеров, проявляющихся как результат усвоения определенного мировоззрения, стереотипов поведения в обществе различными группами аудитории, недружелюбно относящимися к информации, противоречащей их жизненным взглядам;

– психологических барьеров, отражающих сформированные в сознании аудитории установки, мнения, традиции, предрассудки и т. д.<sup>6</sup>

Изучая муниципальное право, студенты осваивают важнейший инструмент профессиональной деятельности. Знание муниципального права, его научного и прикладного элементов, безусловно, определяет успешную карьеру современного юриста.

В предлагаемом издании раскрываются основные вопросы муниципального права, исследованные с учетом новейшего в этой сфере федерального и регионального законодательства, а также практики его применения. Концепция учебника выстраивается в соответствии с развитием муниципальной реформы, направления которой были определены в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>7</sup> (далее – Закон № 131-ФЗ), а затем скорректированы в результате его многочисленных изменений. Помимо проблем муниципального права в работе отражены особенности прокурорского надзора за соблюдением муниципального законодательства.

---

<sup>6</sup> Социальная психология. Краткий очерк / под общ. ред. Г. П. Предвечного и Ю. А. Шерковина. Москва, 1975. С. 175.

<sup>7</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 нояб. 2003 г. № 131 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

# ГЛАВА 1. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ: ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К ПОНЯТИЮ

## *§ 1. Местное самоуправление как социальный феномен и предмет правового регулирования*

В общенаучном понимании самоуправление есть способность какой-либо системы поддерживать или улучшать свои параметры с использованием собственных сил и возможностей и без сколько-нибудь значительных внешних воздействий<sup>8</sup>.

В государственно-организованном обществе самоуправление наиболее широко представлено деятельностью различных негосударственных организаций (политических партий, религиозных и общественных организаций, других негосударственных объединений граждан), которые самостоятельно решают все свои внутренние вопросы. Государство осуществляет, как правило, лишь внешний контроль над деятельностью этих организаций, предъявляя к ним некоторые требования. Например, отдельные негосударственные организации должны быть официально зарегистрированы в соответствующих государственных органах, ни одна негосударственная организация не может нарушать закон, заниматься антигосударственной или антиобщественной деятельностью и т. д. Только в случае невыполнения предъявляемых требований государственные органы вправе вмешаться во внутренние дела негосударственной организации и пресечь противоречащую требованиям государства деятельность<sup>9</sup>.

Категория «самоуправление» наиболее часто используется не только в праве и социологии, но и в кибернетике, где система считается самоуправляющейся, если она обладает относительной обособленностью от среды и ее поведение не полностью детерминировано извне. В этом смысле самоуправление практически тождественно понятиям «самоорганизация» и «саморегулирование». С социологической точки зрения самоуправление выступает как участие всех членов социальной организации в обсуждении, принятии и реализации общих решений<sup>10</sup>.

Термин «муниципальный» происходит от латинского «*municipium*», обозначающий в буквальном смысле «самоуправляющаяся община».

О. Е. Кутафин и В. И. Фадеев уточняют, что «*municipus*» по латыни значит «тяжесть», «тягота», «бремя», а «*capere*» – «беру», «принимаю». Поэтому муниципалитетом называлось городское управление, берущее на себя бремя решения общегородских задач, распоряжения хозяйственными средствами<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Кононов А. М. Местное самоуправление в Российской Федерации. Саратов, 1997. С. 8.

<sup>9</sup> Пьянов Н. А. Теория государства и права : учебное пособие. В 2-х ч. Ч. 1. Теория государства. Иркутск, 2011. С. 102.

<sup>10</sup> Пригожин А. И. Социология организации. Москва, 1980. С. 62.

<sup>11</sup> Выдрин И. В. Муниципальное право. Москва, 2004. С. 6 ; Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. Москва, 2000. С. 45.

Местное самоуправление как составная часть единой публичной власти является децентрализованным и организационно обособленным институтом государственного механизма, выступающим в качестве административной организации по обеспечению жизнедеятельности населения муниципального образования в соответствии с государственными социальными стандартами и общим политическим курсом органов государственной власти, одновременно является институтом самоуправления и самоорганизации населения для самостоятельного и под свою ответственность решения непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения<sup>12</sup>.

**Итак, местное самоуправление – это форма осуществления публичной власти, обеспечивающая в пределах, установленных законодательством, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения.**

#### **Признаки местного самоуправления.**

Местное самоуправление – это **форма осуществления публичной власти**. Оно не является осуществлением государственной власти и не относится к государственному управлению. Это самостоятельная форма народовластия.

Местное самоуправление имеет свою особую смысловую нагрузку, отражая, прежде всего, функциональный аспект демократического управления на местах, автономию местных коллективов в рамках более широкого целого, их способность самостоятельно решать местные проблемы<sup>13</sup>.

Местное самоуправление – это **самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения**. Население соответствующих территорий, осуществляя самоуправление, самостоятельно решает те или иные вопросы местного значения, используя собственные финансовые и другие средства под свою ответственность.

Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 (соверш. в Страсбурге 15 октября 1985 г., ратифицирована Федеральным законом РФ от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ<sup>14</sup>) года определяет, что под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Местное самоуправление – это решение вопросов местного значения, которое осуществляется населением **непосредственно и (или) через органы местного самоуправления**. Основными формами непосредственного участия населения являются местные референдумы, выборы органов местного самоуправления, сельские сходы. Что же касается органов местного самоуправления, то они автономны. Они не входят в систему государственных органов

---

<sup>12</sup> Пылин В. В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления // Государство и право. 1999. № 9. С. 13.

<sup>13</sup> Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика. Москва, 1998. С. 24.

<sup>14</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

(органов государственной власти) и не соподчинены друг другу. Свои функции органы местного самоуправления осуществляют в пределах административно-территориальных границ (города, района и т. д.), в рамках своих полномочий, на свои финансовые и иные средства и под свою ответственность<sup>15</sup>.

Местное самоуправление представляет собой решение населением вопросов местного значения **исходя из интересов населения**.

«Местное самоуправление» с терминологической точки зрения носит во многом прикладной идеологически-теоретический характер, поскольку, таким образом, подчеркивается совпадение объекта и субъекта управления территориальной единицы, возможность местного сообщества (т. е. жителей соответствующей общины) самостоятельно решать вопросы локального, хозяйственного характера без вмешательства со стороны центральных властей<sup>16</sup>.

Конституция РФ закрепила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя, а также установила, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12).

Правовому регулированию местного самоуправления в Конституции РФ посвящена отдельная глава «Местное самоуправление» (ст. 130–133). На основе конституционных норм можно определить следующие параметры пространства местного самоуправления:

- население муниципального образования самостоятельно решает вопросы местного значения;
- экономической основой местного самоуправления является муниципальная собственность, право и бремя владения, пользования и распоряжения которой принадлежат населению муниципального образования;
- система местного самоуправления включает институты непосредственной и представительной демократии, при этом система осуществления местного самоуправления через представителей не исчерпывается выборными органами, а включает в себя и иные органы (исполнительно-распорядительные, контрольные и т. д.);
- местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций; изменение границ таких территорий допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий;
- органы местного самоуправления имеют самостоятельные полномочия в решении вопросов местного значения (управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, установления местных налогов и сборов, осуществления охраны общественного порядка и др.), а также могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств;

---

<sup>15</sup> Пьянов Н. А. Теория государства и права : учебное пособие. В 2 ч. Ч. 1. Теория государства. Иркутск. 2011. С. 103–104.

<sup>16</sup> Синькевич Н. А. Методологические проблемы в исследованиях местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 2. С. 24–27.

- местному самоуправлению гарантируется право на судебную защиту;
- местному самоуправлению гарантируется компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;
- устанавливается запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

Специальной 8-й главой Конституции России конституционные нормы о местном самоуправлении не исчерпываются. Согласно ст. 3 Конституции народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы местного самоуправления; в ст. 8 установлено, что в Российской Федерации признается и защищается муниципальная форма собственности; в ст. 9 закреплено, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в муниципальной собственности; согласно ст. 15 органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы; в ст. 18 установлено, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность местного самоуправления; согласно ст. 24 органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом; в ст. 32 установлено, что граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме; в ст. 33 закреплено право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления; ст. 40 закрепляет обязанность органов местного самоуправления по поощрению жилищного строительства, создания условий для осуществления права на жилище, а также по бесплатному или за доступную плату предоставлению жилья из муниципальных жилищных фондов малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище; в ст. 41 указывается о бесплатном оказании медицинской помощи гражданам в муниципальных учреждениях здравоохранения, а также о принятии мер по развитию муниципальной системы здравоохранения; ст. 43 гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в муниципальных образовательных учреждениях и предоставляет каждому право на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в муниципальном образовательном учреждении; в ст. 46 установлено, что решения и действия (или бездействие) органов местного самоуправления и их должностных лиц могут быть обжалованы в суд; согласно ст. 72 установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

## **§ 2. Муниципальное право как комплексная отрасль права**

Безусловно, муниципальное право является составной частью национальной российской системы права. Однако вопрос о статусе муниципального права в рамках правовой системы в российской юридической доктрине до сих пор не определен.

Некоторые ученые склонны рассматривать муниципальное право как особый правовой феномен, который ассоциируется с муниципальной властью и является средством ее реализации.

В рамках отдельных теорий, часто констатируются следующие постулаты:

1) муниципальную власть следует определить как социально-правовой феномен, возникающий и функционирующий в системе муниципальных общественных отношений, обеспечивающий подчинение воли и управляемое поведение подвластных субъектов;

2) применительно к муниципальному управлению муниципальная власть представляет собой средство управления и его неперемное условие, которое в большей мере реализуется посредством деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления<sup>17</sup>.

Муниципальное право как обособленная часть системы государственного права – совокупность норм, закрепляющих с помощью разнообразных методов правового регулирования территориальные и организационные формы местного самоуправления, порядок деятельности органов местного самоуправления, органов территориального общественного самоуправления, положение депутатов представительных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления<sup>18</sup>.

В научной дискуссии довольно популярным является подход предполагающий судить о муниципальном праве, как об отрасли российского права.

В теории права под отраслью права понимается обособившаяся внутри системы права совокупность однородных правовых норм, регулирующих определенную область (сферу) общественных отношений<sup>19</sup>.

Подавляющее большинство российских исследователей исходит из того, что отрасли права, а вместе с ними и институты права, следует выделять на основе двух критериев: предмета правового регулирования и метода правового регулирования, которые называются также основаниями деления норм права на институты и отрасли.

В научной литературе встречаются суждения о том, муниципальное право должно рассматриваться в качестве одной из отраслей российского права.

---

<sup>17</sup> Соловьев С. Г. Муниципальная власть: понятие, содержание и механизм реализации // Российская юстиция. 2011. № 8. С. 2–6.

<sup>18</sup> Рыжов А. А. Специфика муниципального права // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 3. С. 3–6.

<sup>19</sup> Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Москва, 2004. С. 396.

В частности И. В. Выдрин отмечает, что в пользу отраслевого характера говорит тот факт, что муниципальное право обладает присущим только ему предметом регулирования, специфическими правовыми конструкциями, своеобразной структурированностью норм, сочетанием различных методов юридического воздействия, т. е. совокупностью факторов внутреннего свойства<sup>20</sup>. В свою очередь А. Н. Костюков полагает, что в юридической науке самостоятельность муниципального права как отрасли права доказана и не вызывает сомнений<sup>21</sup>.

В научной дискуссии активно используется такая категория как «комплексные отрасли права».

Данные отрасли права в отличие от профилирующих и специальных отраслей выделяются не по предмету и методу правового регулирования, а по другим основаниям. Выделение комплексных отраслей права связано преимущественно с существованием межотраслевых (комплексных) нормативных правовых актов, которые объединяют в своем составе нормы и институты разных профилирующих и специальных отраслей права. Идею комплексных отраслей права разделяют, однако, не все российские ученые. Ряд из них считает, что выделять следует не комплексные отрасли права, а комплексные отрасли законодательства<sup>22</sup>.

Доминирующей точкой зрения в юридической науке в настоящее время является мнение о муниципальном праве **как о комплексной отрасли права**. Результаты изысканий известных российских ученых и специалистов в области местного самоуправления позволили развить концепцию муниципального права в качестве самостоятельной комплексной отрасли права (А. С. Авакьян, В. А. Баранчиков, О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев, Г. В. Барабашев, Н. С. Бондарь, И. В. Выдрин, А. Н. Кокотов, И. И. Овчинников, А. Н. Писарев, Ю. Д. Казанчев, Ю. А. Дмитриев, В. В. Комарова, В. В. Пылин, Т. Я. Хабриева и др.).

Позиция указанных авторов сводится к тому, что в настоящее время есть все основания считать муниципальное право самостоятельной отраслью права обладающей свойством комплексности, что опосредуется особенностью предмета регулирования, который образуют общественные отношения, возникающие в местном самоуправлении, многие из которых при желании можно отнести к соответствующим отраслям, сферам общественной жизни, в процессе:

- реализации непосредственно населением права на местное самоуправление;
- деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления;
- обеспечения местных интересов и одновременно обеспечивающих реализацию делегированных государственных полномочий.

---

<sup>20</sup> Выдрин И. В. Муниципальное право. Москва, 2004. С. 9.

<sup>21</sup> Костюков А. Н. Муниципальное право как отрасль российского права. Москва, 2003. С. 19.

<sup>22</sup> Пьянов Н. А. Теория государства и права : учебное пособие. В 2 ч. Ч. 2. Теория права. Иркутск, 2011. С. 40–41.

Комплексность данной отрасли права обуславливается, по их мнению, имплицитностью (невыраженностью) использования нормативного материала из различных отраслей законодательства и, соответственно, методов регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления.

В муниципальном праве используются также нормы целого ряда других отраслей права: гражданского, земельного, жилищного, экологического и других.

Является очевидным, что предмет муниципального права включает в себя часть отношений, регулируемых комплексно несколькими отраслями права. В этой связи отдельные нормы различных отраслей права, как полагают указанные выше ученые, становятся одновременно и нормами муниципального права.

Таким образом, в представленном понимании **муниципальное право России – комплексная отрасль отечественного права, состоящая из правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения в системе местного самоуправления, формы осуществления народом непосредственно и через органы местного самоуправления своей власти для самостоятельного решения вопросов местного значения.** Следует отметить, что указанное выше понимание муниципального права исходит из теоретических предпосылок, заложенных отечественными учеными исходя из положений теории государства и права<sup>23</sup>.

Свидетельством многогранности феномена местного самоуправления являются неухающие научно-полемиические споры о публично-правовой природе местного самоуправления. Отсюда закономерно возникает необходимость его изучения в тех или иных научных формах (например, государственно-правовых принципов; социальной идеи; научной идеи; организационно-правовых моделей и политико-юридических конструкций)<sup>24</sup>.

### ***§ 3. Муниципальное право как элемент гуманитарной, юридической отраслевой науки***

Целью науки муниципального права является познание объективного права во времени, позитивного права как тотальной целостности его социальных, психологических, и других свойств, и прежде всего познание человеческой мысли о муниципальном праве.

В данном издании представлен субъективный перечень материальных, идеальных и формальных источников науки муниципального права, который отражает лишь авторскую позицию и может быть объектом плюралистической оценки любых заинтересованных субъектов.

Можно выделить следующие источники науки муниципального права:

---

<sup>23</sup> Дырда С. Г. К вопросу о предмете муниципального права // Административное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 9–12.

<sup>24</sup> Синькевич Н. А. Методологические проблемы в исследованиях местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 2. С. 24–27.

Обстоятельства не связанные с волей и сознанием людей – естественные права и их перечень. Общепризнанные и оспариваемые естественные права, которые, так или иначе, присутствуют в процессе государственного управления.

Макросоциальные феномены. Государство, право в многообразии их воплощений. Социальная, политическая, публичная, государственная власть. Самоуправление.

Нормы отрасли муниципального права.

Источники позитивного (объективного) муниципального права.

Практика и закономерности реализации норм муниципального права.

Сферы общественных отношений, которые регулируются нормами муниципального права.

Общественные отношения неурегулированные нормами муниципального права. Объективные и субъективные причины отсутствия правового регулирования с учетом реальной и разнообразной практики современного государства.

Институты муниципального права, динамика их становления и развития, практику функционирования.

Перечень, нашедших отражение в нормах объективного права, субъективных прав.

Оценка статуса гражданского общества, его организации.

Механизмы осуществления публичной власти на местах.

Научная оценка муниципального права, через призму объективных и субъективных показателей. Анализ и оценка состояния действующей отрасли муниципального права.

Общие тенденции и закономерности в развитии отрасли муниципального права. Соотношение зарубежного опыта с практикой формирования и функционирования отрасли муниципального права Российской Федерации.

Мнения, гипотезы, доктрины, дискуссии ученых по проблемам муниципального права (науковедение).

Методология науки муниципального права.

Психология исследователей проблем муниципального права. Ведь и они живут, трудятся для поддержания своей жизни и жизни своих детей, общаются, понимают и чувствуют, играют и по-своему мыслят. Человек творит, создает, причем не только, для поддержания своего жизненного баланса, но и для общения. Он создает, чтобы выразить себя и дать другим познать свой внутренний мир. Созданные творения (произведения, изделия, вещи), воплощенные в материальной форме, передаются от поколения к поколению, не исчезают и, будучи восприняты в этом качестве другими людьми, объединяют человечество в единое целое.

Иные объекты способные привлечь внимание, заинтересованных в научном познании, субъектов.

Теория муниципального права традиционно базируется на общей теории государства и права и теоретических положениях конституционного и

административного права, теории государственного и муниципального управления.

Наука муниципального права, с одной стороны должна обслуживать объективно существующий уровень общественных отношений, а с другой стороны направлять развитие общественных отношений к более высокому уровню. Именно от этой науки зависят основные векторы официального развития, как местных сообществ, так и всего российского общества.

Необходимо отметить, что любая наука поистине безгранична, у нее нет, и не может быть исчерпывающего перечня сфер познания. Она может затрагивать, разные, порой даже самые неожиданные сферы человеческого бытия, используя при этом разнообразнейшие методы познания.

Через призму источников муниципального права можно сформулировать основные задачи науки муниципального права.

1. Изучение общих понятий и категорий науки муниципального права в их системе.

2. Овладение методикой правового анализа норм муниципального права и основанной на них деятельности государственных и муниципальных учреждений и общественных институтов.

3. Уяснение влияния факторов политического, экономического, культурного и нравственного характера на муниципально-правовые нормы и практику их применения.

4. Выделение наиболее целесообразных (идеальных) моделей муниципально-правового регулирования, ориентированных на общечеловеческие ценности и выяснение возможности их применения в тех или иных конкретных исторических условиях.

Комплексность предмета исследования и многогранность поставленной проблемы обусловили использование наукой муниципального права знаний философии, теории управления, теории систем.

Применение различных методологических подходов позволяет дифференцировать муниципально-правовое знание на методологические блоки, которые либо занимают в структуре юридической науки относительно самостоятельное место (например, история отрасли, история науки, общая теория муниципального права, политика муниципального права).

Диалектическое единство категорий «местное самоуправление» и «гражданская свобода» выступает изначальным принципом построения системы науки муниципального права. Сопряженность и различные варианты связи названных категорий воспринимаются всеми структурными построениями и методологическими блоками науки и отражаются на общем результате познания, систематизированном муниципально-правовом знании, раскрывающем предмет муниципального права.

Система науки муниципального права объективируется в ее структуре, представляющей собой организацию системы, ее внутреннюю форму, отличающуюся устойчивостью и закономерностью связей отдельных элементов такой системы. Многообразие элементов, проявляющееся в их количестве, построении и характере связей, является отражением в мышлении сложности

изучаемых наукой явлений и процессов муниципально-правовой действительности.

Многомерность системы науки муниципального права связывается с возможностями ее предметной и методологической характеристик. При предметном подходе к упорядочению элементов системы либо между ними устанавливается логическая связь, либо выявляется их историческая последовательность, либо определяется их уровневое соотношение. Методологический подход к построению системы науки, имея основным критерием способ получения муниципально-правового знания, позволяет выделить его методологические блоки: логическое и историческое, юридическое и политическое, теоретическое и эмпирическое.

Разнообразие вариантов формализации системы науки муниципального права является результатом творческого подхода к дифференциации муниципально-правового знания и критериев соединения его структурных частей. Общее в таких вариантах предопределяется предметом познания и задачей его всестороннего и глубокого изучения.

Поиск и обоснование вариантов формализации системы науки способствует как теоретическому обогащению науки муниципального права, так и построению продуманной системы соответствующей отрасли, а значит, выполнению наукой своей прикладной функции, связанной с совершенствованием муниципального законодательства и общественной практики.

В теории государства и права избранная проблематика особенно затрагивается в трудах С. С. Алексеева, В. М. Баранова, И. Л. Брауде, Н. А. Влащенко, В. Г. Графского, И. А. Исаева, Д. А. Керимова, В. И. Крууса, В. И. Лафитского, М. Н. Марченко, А. В. Малько, Г. В. Мальцева, Н. И. Матузова, В. В. Лапаевой, Б. А. Осипян, Н. А. Пьянова, Р. А. Ромашова, К. Е. Сигалова, В. В. Сорокина, З. А. Станкевича, В. М. Сырых, Л. Б. Тиуновой, Ю. А. Тихомирова, В. А. Четвернина, А. И. Экимова и др.

В науке конституционного права обращение к концепту муниципально-го права было зафиксировано в работах по широкому кругу конституционно-правовых отношений. С конституционно-правовой позиции проблемы местного самоуправления и муниципального права звучали в трудах С. А. Авакьяна, А. С. Автономова, И. А. Алебастровой, Г. Н. Андреевой, К. В. Арановского, С. Н. Бабурина, М. В. Баглая, И. Н. Барцица, Н. С. Бондаря, Н. В. Витрука, Г. А. Гаджиева, А. Д. Керимова, Е. И. Козловой, А. Н. Кокотова, В. В. Комаровой, И. А. Кравца, О. Е. Кутафина, Л. С. Мамута, А. Н. Медушевского, В. О. Лучина, А. М. Осавелюка, Ф. М. Рудинского, Б. А. Страшуна, Т. Я. Хабриевой, В. Е. Чиркина, Ю. Л. Шевченко, Б. С. Эбзеева и др.

Необходимо отметить весомый вклад в создание теоретической основы муниципального права, хранящийся в исследованиях известных русских ученых дореволюционного периода: В. П. Безобразова, И. Д. Беляева, А. В. Васильчикова, А. Д. Градовского, А. В. Ельчанинова, Н. М. Коркунова, Н. И. Лазаревского, А. И. Никитского, И. А. Покровского, М. И. Свешникова, Б. Н. Чичерина и др.

Нельзя не считаться с трудами ученых советского и постсоветского периодов: И. А. Азовкина, А. В. Андреевой, А. А. Аскерова, В. И. Бабичева, Г. В. Барабашева, В. А. Баранчикова, Р. Ф. Васильева, В. А. Виноградова, Б. Н. Габричидзе, В. В. Григорьева, Н. А. Емельянова, А. Н. Кокотова, Е. И. Колюшша, Е. И. Кореневской, А. Н. Костюкова, М. А. Краснова, Ю. Л. Крузе, В. А. Кряжкова, Е. М. Лазарева, А. И. Лепешкина, В. Я. Любовного, В. С. Мокрого, И. И. Овчинникова, В. А. Пертцика, Н. Л. Пешина, М. И. Пискотина, Н. В. Постового, В. В. Таболина, Н. С. Тимофеева, А. Я. Сливы, В. И. Фадеева, К. Ф. Шеремета и других.

При этом отечественные ученые опирались на муниципальные концепции, выработанные в трудах зарубежных исследователей П. Ашлея, Ж. Бордо, О. Зеевальда, Ф. Кирхенхайма, О. Р. Моля, Морелли и др.

Среди зарубежных ученых большой вклад в развитие теории местного самоуправления внесли Арене, Гербер, Р. Гнейст, Г. Еллинек, О. Лабанд, Э. Мейер, Д. С. Милль, Р. Моль, Р. Оуэн, И. Редлих, О. Ресслер, А. Токвиль, Турэ, Л. Штейн.

### **Функции науки муниципального права.**

Функции науки муниципального права раскрывают и показывают роль данной науки в общественной жизни, ее значение для общественной и юридической практики. В учебниках по муниципальному праву нет единой позиции относительно того, какие функции выполняет наука муниципального права. Чаще всего называются такие ее функции, как гносеологическая, практико-организационная, идеологическая и прогностическая. Эти функции являются наиболее значимыми для характеристики науки муниципального права и их можно считать основными.

*Гносеологическая функция науки муниципального права* выражается в том, что наука муниципального права, как и любая другая наука, осуществляет познание окружающего мира. Она познает государство, право, иные государственно-правовые явления, получает о них необходимую информацию и объясняет их с научных позиций.

Степень признания ценности результатов научной деятельности зависит от информированности населения о достижениях и потенциальных возможностях науки, а также от ряда экономических, политических и социальных условий, сложившихся на данный момент в общественной системе, в результате чего у индивидов складываются вполне определенные представления о возможности использования знаний, предлагаемых наукой, в различных сферах деятельности, вырабатываются предпочтения в отношении к альтернативным источникам знаний. Выявлены признаки, по которым можно судить о степени признания ценности научной деятельности – это признание ее институционального статуса в виде принятия ценностно-нормативной структуры науки, гарантии ее материальной поддержки и автономии; признание социального статуса научной деятельности в виде понимания социальной значи-

мости этой деятельности и признания высокого престижа профессиональной научной деятельности<sup>25</sup>.

Все вызовы юридической науке следует поделить на внутренние и внешние. Последние – это вызовы самой жизни, самой природной и социальной среды. Они во многом определяют (обуславливают) познавательные (исследовательские) задачи. Вместе с тем исследовательские задачи и цели диктуются не только внешними, но и собственно внутренними относительно самостоятельными потребностями, обусловленными механизмами развития науки<sup>26</sup>.

**Практико-организационная функция науки муниципального права** выражается в том, что наука муниципального права, как всякая наука, должна обслуживать практику. Она должна вырабатывать рекомендации, направленные на совершенствование муниципально-правового строительства, законодательства, юридической практики.

Диалектическая логика требует при исследовании конкретно-общего найти такую особенную форму предмета, которая служила бы моделью, отображала бы собой всю исследуемую систему, но лишь в ее наиболее общих характеристиках. Следовательно, необходимо найти такую особенную форму практики, в которой целеполагание, будучи присущим непосредственно только этой форме, опосредованно охватывало бы все иные формы практики. Анализ процесса целеполагания в такой его заданности позволяет в принципе выявить как абстрактно-общие (общие для всех форм практики), так и конкретно-общие моменты (связи общего и особенного) формы реализации знания.

Для методологического анализа практической функции науки необходимо, во-первых, зафиксировать соответствующий данному типу общественного бытия тип общественной практики, и, во-вторых, определить характер непосредственной связи науки как структурного элемента общественного сознания определенного типа с определенным духовным элементом общественной практики того же типа<sup>27</sup>.

**Идеологическая функция науки муниципального права** характеризуется тем, что эта наука аккумулирует различные идеи, взгляды, представления о местном самоуправлении и объективном муниципальном праве, вырабатывает определенные идеологические ориентиры, связанные с объяснением государственных и муниципально-правовых явлений. Кроме того, проявление

---

<sup>25</sup> Шувалова О. Р. Ценностная ориентация населения на науку: методология и методика социологического исследования : автореф. дис. ... канд. соц. наук. Москва, 1999 // Научная библиотека диссертаций и авторефератов : сайт. URL: <http://www..com/content/tsennostnaya-orientatsiya-naseleniya-na-nauku-metodologiya-i-metodika-sotsiologicheskogo-iss#ixzz2xhFwOBqO> (дата обращения: 19.10.2019).

<sup>26</sup> Лазарев В. В. Юридическая наука: современное состояние, вызовы и перспективы (размышления теоретика) // Lex russica. 2013. № 2. С. 181–191.

<sup>27</sup> Таратута В. П. Проблема методологии системного исследования практической функции науки : автореф. дис. ... канд. соц. наук. Новосибирск, 1984. // Научная библиотека диссертаций и авторефератов : сайт. URL: <http://www..com/content/problema-metodologii-sistemnogo-issledovaniya-prakticheskoi-funktsii-nauki#ixzz2xhn2Wjl7> (дата обращения: 19.10.2019).

этой функции нередко видят также в воспитательной роли права вообще и муниципального права в частности, которая состоит в том, что данная наука формирует в сознании людей определенные представления о рассматриваемом правовом бытии, его социальной ценности и вырабатывает соответствующее отношение к ним. Воспитательная роль правовой науки иногда рассматривается в качестве ее самостоятельной функции.

Суть *прогностической функции науки муниципального права* состоит в том, что наука муниципального права должна прогнозировать будущее государственного развития, государственно-правового регулирования муниципальных отношений, явлений обуславливающих природу местного самоуправления, эффективности правоприменительной практики и т. п. Выявляя закономерности их развития, наука муниципального права способна давать прогнозы как на ближайшее будущее, так и на перспективу в виде научных гипотез (предположений).

#### **§ 4. Муниципальное право как учебная дисциплина**

Образование – одна из важнейших сфер общественной жизни. От его конкретного наполнения различными социальными институтами, учебными дисциплинами, системами методик подачи и усвоения информации, структурой построения образовательных учреждений сильнее всего зависит будущее народа и само направление его духовного и интеллектуального развития. Именно поэтому во всех развитых странах образование является одной из главных государственных функций, на реализацию, которой ежегодно тратятся огромные материальные и человеческие ресурсы<sup>28</sup>.

В своей программной статье «Россия: национальный вопрос» Президент РФ В. В. Путин особо отметил огромную роль образования в решении национального вопроса: «Гражданская задача образования, системы просвещения – дать каждому тот абсолютно обязательный объем гуманитарного знания, который составляет основу самоидентичности народа»<sup>29</sup>.

Миссию (функцию) обучающегося субъекта, в нашем изложении – студента (или даже аспиранта), не принято именовать профессией или специальностью. Но никому не придет в голову в здравом разумении отрицать, что получение образования – это вид, и далеко не самый простой вид деятельности. Конечно, здесь в первую очередь целесообразно задуматься о формировании интересов и потребностей, мотивирующих цели и задачи этой деятельности, но они будут бесплодны без «орудийных» средств и способов достижения таковых; и осознания факта – тому, кто обучается, надлежит обладать вполне определенными знаниями, умениями и навыками, специфичными для этого вида деятельности<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Сергеев А. Л. Реформа образования в России: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 28–31.

<sup>29</sup> Независимая газета. 2012. 21 янв.

<sup>30</sup> Гришин С. П., Зинченко И. А. Задача – научить студентов учиться // Юридическое образование и наука. 2012. № 2. С. 9–12.

Учебная дисциплина «Муниципальное право России» занимает важное место в системе профессиональной подготовки студентов юридических факультетов и вузов России.

Муниципальное право России, как учебная дисциплина очень тесно связана с наукой муниципального права. Она тоже проявляется как совокупность знаний. Однако в отличие от науки, учебная дисциплина оперирует определенным (ограниченным) объемом знаний. Система ограничения научных знаний регламентируется нормами действующего законодательства об образовании и обуславливается критериями подготовки специалистов юридического профиля по тем или иным государственным стандартам. Кроме того, на выборку научных знаний применительно к учебной дисциплине муниципального права влияют требования учебных планов, обеспечивающих подготовку юристов определенной специализации.

В высших учебных заведениях юридического профиля изучаются лишь основы действующего муниципального права. В рамках учебной дисциплины невозможно рассматривать весь обобщенный опыт местного самоуправления в Российской Федерации даже в порядке упоминаний. В силу значительного объема эмпирического материала, углубленное изучение муниципального права всех вместе или отдельно взятых его институтов возможно только в ходе дальнейшей научной специализации.

Очевидна необходимость формирования у студентов юридических вузов критического мышления. Под ним понимается способ интеллектуальной и духовной деятельности, направленной на анализ, всестороннюю оценку воспринимаемой информации, выявление ее сильных и слабых сторон в процессе использования. Критика может трактоваться как исследование, научная проверка подлинности, правильности текста, в том числе в его герменевтическом понимании. Критическое мышление — это интеллектуальный процесс принятия решений на основе проанализированной информации<sup>31</sup>.

Критическое мышление — это в значительной степени рефлексивное мышление. О полезности последнего выдающийся немецкий философ А. Шопенгауэр в «Афоризмах житейской мудрости» писал: «Чтобы жить вполне обдуманно и извлекать из собственного опыта все те поучения, которые в нем содержатся, для этого нужно почаще обращаться мыслью назад и делать сводку тому, что пережито, сделано, испытано и тем временем пережито, а также сравнить свои прежние суждения с теперешними, свои намерения и стремления с достигнутыми результатами и полученным от них удовлетворением. Это повторение наиприватнейших лекций, какие всякому читает опыт. Личный опыт можно принимать также за текст, а последующие размышления и знания — за комментарий к нему»<sup>32</sup>.

Некритическое заимствование готовых выводов, нежелание обратиться к источнику, проверить исторические факты, события, суждения, оценки, повторяемые часто во многих работах с чужого голоса, — очень распространен-

<sup>31</sup> Русинов Р. К. Формирование критического мышления у студентов юридических вузов // Российский юридический журнал. 2013. № 5. С. 173.

<sup>32</sup> Шопенгауэр А. Избранные произведения. Москва, 1993. С. 290.

ное, к сожалению, явление в науке. Встречаемая в учебной литературе по конституционному праву искаженная характеристика тех или иных исторических явлений, фактов, событий бывает обусловлена зачастую тем, что она дается авторами исключительно с точки зрения современного видения этих вопросов, с высоты современного развития демократии и ее институтов. Нередко современные исследователи ищут в прошлом не только то, что там действительно было, но и то, что они хотели бы там увидеть и найти согласно своим взглядам и убеждениям. При этом не учитывается уровень развития страны и общества в соответствующий период, государственно-правовая практика других стран<sup>33</sup>.

Муниципальное право как учебная дисциплина представляет собой один из элементов системы юридического образования, которое, в свою очередь, рассматривается в качестве мощнейшего средства формирования правового сознания граждан.

Весь комплекс проблем и противоречий, с которыми столкнется Россия в ближайшее десятилетие, формирует достаточно жесткий набор требований к новым поколениям. Стремительное старение населения и неблагоприятные демографические тенденции заставят общество уже в ближайшем будущем предъявить к сегодняшним 10–25-летним молодым людям повышенные требования: молодежь станет основным трудовым ресурсом страны, ее трудовая деятельность в большей степени, чем ее родителей, станет источником средств для социального обеспечения детей, инвалидов и пожилых поколений. Необходимо подчеркнуть, что коэффициент демографической нагрузки (количество нетрудоспособных на 1000 человек трудоспособного населения) по прогнозу Росстата возрастет в 2016 г. по сравнению с 2005 г. на 20% и составит 709 человек<sup>34</sup>.

В условиях правового государства возрастает роль закона в системе социальных регуляторов, происходит усиление правовых начал в поведении людей, в жизни общества и государства. Недостаточный уровень правовой культуры и правосознания, правовой нигилизм граждан России являются серьезной проблемой обеспечения реализации принципов верховенства права<sup>35</sup>.

Результаты социологических исследований подтверждают исключительно важную роль антикоррупционного образования в процессе формирования антикоррупционного правосознания вузовской молодежи<sup>36</sup>. Целесооб-

---

<sup>33</sup> Фадеев В. И. О новых подходах к преподаванию конституционного и муниципального права в условиях уровневого образования // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 31–36.

<sup>34</sup> Якушева И. П. Формирование правового сознания российской молодежи как фактор совершенствования правопорядка // Культура: управление, экономика, право. 2012. № 3. С. 18–26.

<sup>35</sup> Там же.

<sup>36</sup> 1) «Молодежь в России: портрет поколения на переломе» // Вестник общественного мнения. ПОЛИТ.РУ: портал об официальных сайтах органов власти и публичности государства в сети. URL: <http://www.polit.ru/research/2008/12/22/dafflon.html>; 2) Социологические исследования на предмет оценки уровня восприятия коррупции в рамках реализации мероприятий Республиканской целевой программы по противодействию коррупции в Чувашской Республике на 2007-2010 годы, проведенные ООО «Праксис» // Офиц. портал органов власти Чувашской Республики. URL:

разно дополнить современное высшее профессиональное образование элементами, которые способствовали бы формированию антикоррупционного правосознания, а именно для данного уровня образования необходимо разработать систему мер по формированию антикоррупционного правосознания<sup>37</sup>.

Помимо глубокого знания законодательства, практики его применения, владения прочными навыками подготовки соответствующих правовых документов юрист должен обладать гражданской зрелостью и высокой общественной активностью, профессиональной этикой, правовой и психологической культурой, глубоким уважением к закону и бережным отношением к общественным ценностям правового государства, чести и достоинству гражданина, высоким нравственным сознанием, гуманностью, твердостью моральных убеждений, чувством долга, ответственностью за судьбы людей и порученное дело, принципиальностью и независимостью в обеспечении прав, свобод и законных интересов личности, ее охраны и социальной защиты, необходимой волей и настойчивостью в исполнении принятых правовых решений, чувством нетерпимости к любому нарушению закона и собственной профессиональной деятельности. Он должен повышать свой профессиональный уровень, что крайне необходимо в условиях динамично меняющегося законодательства и практики его применения. Соответствие юристов этим качествам является гарантией безопасности их профессиональной деятельности<sup>38</sup>.

Тем самым, *муниципальное право* (с точки зрения учебно-воспитательной деятельности) представляет собой, *регламентированный нормами российского законодательства об образовании, процесс передачи, получения научных знаний о концептуальном аппарате правовой науки, основных правовых категориях и понятиях, нормах объективного муниципального права, основных муниципально-правовых институтах, общих чертах и особенностях правоприменительной практики в Российской Федерации.*

---

gov.cap.ru/ home/ 25/ праксис\_главы1и2.doc ; URL: <http://www.cap.ru/>; 3) Результаты социологического исследования, проводимого в рамках реализации государственного контракта № П-1023 от 20 августа 2009 г. на проведение поисковых научно-исследовательских работ для государственных нужд по Федеральной целевой программе «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы».

<sup>37</sup> Носакова Е. С. Роль системы образования в формировании антикоррупционного правосознания обучающихся // Юридический мир. 2012. № 4. С. 63–65.

<sup>38</sup> Винокуров Ю. Е. Безопасность профессиональной деятельности юриста // Административное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 421–423.

## ГЛАВА 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ

### § 1. Понятие и признаки норм муниципального права

#### **Понятие норм муниципального права.**

Нормы муниципального права — это разновидность поведенческих актов (правил), осуществляемых в виде установления или санкционирования специально уполномоченными на то субъектами, абстрактных моделей социального поведения, которые охраняются государством, носят общеобязательный характер и направлены на упорядочение общественных отношений составляющих предмет муниципального права.

#### **Признаки норм муниципального права.**

Нормы муниципального права — это результат работы человеческого сознания, обстоятельство реальной действительности производное от воли людей, поведенческий акт.

Нормы права всегда представляются как функциональные целостности, включающие не только осмысленные и признанные правила поведения, но и социальную практику по их реализации<sup>39</sup>.

**Нормы муниципального права представляют собой абстрактные модели общественных отношений.**

Право есть не просто формальная система, социальный институт, а живой, действующий организм, активный социальный фактор целесообразного изменения и стабилизации общественных отношений<sup>40</sup>.

Правила поведения, правила, определяющие поведение людей, их коллективов, организаций в той или иной жизненной ситуации<sup>41</sup> (слово «норма» в переводе с латинского означает «образец», «правило» и трактуется обычно как «узаконенное установление», «правило», «образец»<sup>42</sup>).

Муниципально-правовые нормы — нормы-правила, нормы-шаблоны, стандарты. Наиболее характерная форма реализации — использование. В силу того, что муниципально-правовые нормы имеют свойства правила, любые возможные отступления от них должны трактоваться как противоправные деяния (акты злоупотребления правом), а потому контроль над использованием этих норм должен быть системным.

Большинство норм муниципального права представляют собой правила поведения. Нормы правила — это установления, веления, распоряжения, правомочия и обязывания, определяющие поведение людей, их коллективов, организаций в той или иной жизненной ситуации.

---

<sup>39</sup> Поляков А. В. Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода : курс лекций. Санкт-Петербург, 2004. С. 695.

<sup>40</sup> Лейст О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. Москва, 2002. С. 52.

<sup>41</sup> Пьянов Н. А. Указ. соч. С. 32.

<sup>42</sup> См., например: Краткий словарь современных понятий и терминов / сост. и общ. ред. В. А. Макаренко. Москва, 1993. С. 278.

Помимо норм правил существуют нормы цели, нормы задачи, нормы программы, нормы принципы, нормы дефиниции,

Нормы цели — это зафиксированные в юридических формах желаемые или предполагаемые предметы стремления, социальные состояния, стратегические рубежи, которые обозначаются в основе правового регулирования.

Нормы задачи — это зафиксированные в юридических формах ситуативные обстоятельства, проблемные ситуации, тактические рубежи, которые определяются для выявления условий достижения целей.

Нормы программы — это зафиксированные в юридических формах предварительные описания предстоящих событий или действий.

Нормы принципы — это зафиксированные в юридических формах основные идеи, начала, наделенные особым политическим и моральным содержанием и отражающие коренные постулаты господствующей политической и правовой системы ценностей.

Нормы дефиниции — это зафиксированные в юридических формах определения наиболее важных понятий, терминов и конструкций.

Общий характер норм муниципального права состоит в том, что они адресуются не конкретным лицам, а любому и каждому и рассчитаны на неопределенное множество типичных жизненных ситуаций.

**Нормы муниципального права устанавливаются специально уполномоченными на то субъектами** (как правило, государством его органами, местными сообществами, органами местного самоуправления и т. д.) и санкционируются государством в качестве юридических норм.

Активное участие в процессе местного правотворчества населения и других субъектов гражданского общества, действующих на территории муниципального образования, является условием формирования эффективной правотворческой политики как средства реального местного самоуправления. Только в этом случае можно выявлять действительно важные, насущные общественные потребности и регулировать их с помощью правовых актов муниципального уровня. Лишь при таком подходе возможно формирование осознанного и ответственного отношения граждан к решению местных проблем, повышению их политической активности и тем самым становлению полноценного гражданского общества в масштабах всей страны<sup>43</sup>.

Большинство норм муниципального права — это правила поведения, исходящие от государства в виде определенных установлений, предписаний. Они либо непосредственно создаются государством, либо санкционируются им. В современном праве подавляющее большинство составляют нормы, которые непосредственно создаются и устанавливаются государством, его органами. Особенно это характерно для романо-германской и англосаксонской правовых систем, которые утвердились в большинстве стран мира. В то же время практически во всех странах имеет место санкционирование. Оно выражается в том, что государство либо придает юридическую силу тем или

---

<sup>43</sup> Лаврик А. Ю. Общефедеральный, региональный и муниципальный уровни правотворческой политики в современной России: теоретические аспекты взаимодействия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. С. 23–25.

иным неюридическим нормам (например, правовым обычаям), либо разрешает устанавливать нормы права негосударственным организациям<sup>44</sup>.

**Нормы муниципального права России** являются частью российской национальной системы права и поэтому они особым образом **охраняются государством**, обеспечиваются его принудительной силой. Государство, установив или санкционировав нормы права, берет их под свою защиту, охраняет при помощи разнообразных материальных и нематериальных средств, в том числе и средствами различными принуждения.

**Нормы муниципального права – это общеобязательные правила поведения.** Нормы муниципального права содержатся в особых формах, источниках права. Источники муниципального права представляют собой особую систему. Данная система содержит различные муниципальные нормативные правовые акты, причем закрепление правовых норм происходит не в зависимости от юридической силы (или общеобязательности исполнения), а в зависимости от регулируемых им вопросов ведения муниципальных органов власти<sup>45</sup>. Так ст. 43 Закона № 131-ФЗ предусматривает возможность принятия представительным органом муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования. Данные акты будут являться актами нормативного характера.

Нормы муниципального права складываются, с одной стороны, из норм, установленных государственными органами в результате их правотворческой деятельности на федеральном и региональном уровнях, а с другой – из общеобязательных правил поведения, определенных самими органами местного самоуправления, которые не входят в систему органов местного самоуправления<sup>46</sup>.

В этом состоит назначение муниципально-правовых норм. Государство устанавливает или санкционирует данные нормы для того, чтобы урегулировать, упорядочить соответствующим образом определенные общественные отношения.

Нормы муниципального права **направлены на регулирование общественных отношений составляющих предмет муниципального права.**

Муниципально-правовые нормы одновременно принадлежат к различным отраслям права. Например, нормы конституционного права, закрепляющие основные организационно-правовые формы осуществления местного самоуправления, являются также и нормами муниципального права. Нормами административного права устанавливается статус муниципальных служащих.

Что же касается системности и предоставительно-обязывающего характера, то эти признаки присущи, нормам права в целом, но не каждой норме в

<sup>44</sup> Пьянов Н. А. Указ. соч. С. 33.

<sup>45</sup> Алешкова Н. П. Некоторые аспекты правотворчества органов местного самоуправления // Право и политика. № 11. 2008. С. 2623.

<sup>46</sup> Ковешников Е. В. Муниципальное право : краткий учебный курс. Москва, 2000. С. 5.

отдельности. Системность говорит о том, что нормы права регулируют общественные отношения не каждая сама по себе, не изолированно друг от друга, а в системе, во взаимосвязи. Но это совсем не означает, что каждая отдельная норма права обладает системностью. То же самое можно сказать и о предоставительно-обязывающем характере правовых норм, который заключается в том, что нормы права, регулируя общественные отношения, предоставляют их участникам определенные юридические права и возлагают на них соответствующие юридические обязанности. Здесь действует принцип единства юридических прав и обязанностей (нет прав без обязанностей, нет обязанностей без прав). Каждая правовая норма устанавливает как права, так и обязанности. Некоторые нормы права, в чем мы убедимся дальше, вообще не содержат указаний относительно юридических прав и обязанностей, другие же нормы могут закреплять либо только права, либо только обязанности.

В ч. 1 ст. 2 Закона № 131-ФЗ вопросы местного значения понимаются как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и данным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. В соответствии с ныне действующим законодательством, регулирующим организацию и деятельность местного самоуправления, устанавливается двухуровневая система местного самоуправления, для которой характерны три типа муниципальных образований: поселение, муниципальный район и городской округ. Существующее законодательное регулирование местного самоуправления характеризуется не четкостью формулирования вопросов местного значения, что не позволяет однозначно разграничивать такие вопросы между органами местного самоуправления и органами государственной власти, а также между органами местного самоуправления различных типов муниципальных образований, прежде всего между муниципальными районами и входящими в его состав поселениями<sup>47</sup>. Перечень вопросов местного значения, предусмотренный в Законе № 131-ФЗ, зачастую не позволяет точно определить пределы правового регулирования, осуществляемого органами и должностными лицами местного самоуправления муниципальных образований различных типов.

## **§ 2. Принципы муниципального права**

Правовое обеспечение формирования и развития отношений в системе местного самоуправления должно базироваться на каких-то основных положениях, принципах, подходах, которые могут быть использованы при совершенствовании и разработке правовых норм в рамках муниципального права. Такими важнейшими теоретическими положениями в сфере правового регулирования могут выступать принципы муниципально-правового регулирования. Субъекты муниципального правотворчества на основе принципов, ис-

---

<sup>47</sup> Антонова Н. А. Некоторые вопросы определения сферы правотворчества местного самоуправления // Вестник Московского университета. Сер.11. Право. 2009. № 3. С. 65.

пользуя различные методы, средства и формы осуществляют регулирование отношений в системе местного самоуправления<sup>48</sup>.

Принципы муниципального права подразделяют на следующие группы.

1. Наиболее часто в учебной литературе фигурируют **принципы, связанные с общими условиями муниципально-правового регулирования**, которые требуют самостоятельного описания. К их числу относятся следующие принципы:

- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- законность муниципально-правового регулирования;
- гарантированность муниципально-правового регулирования.

**Признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина.**

В ряду основ конституционного строя Российской Федерации и конституционных принципов организации и функционирования правового государства положение о человеке, его правах и свободах как высшей ценности обладает приоритетом, первенством. В современном демократическом обществе определяющими ориентирами являются интересы человека, его права и свободы, которые должны находиться в гармонии с общественными, публичными (государственными) интересами, с коллективными правами общностей (национальных и иных меньшинств, общественных и иных объединений, групп, слоев граждан и т. д.). Возникающие между социальными общностями (институтами) реальные противоречия должны разрешаться в пользу интересов человека, в целях осуществления его прав и свобод.

Принцип приоритета ценности человека, его прав и свобод пронизывает буквально все содержание Конституции Российской Федерации (например, ч. 2 ст. 6, ч. 1 и 2 ст. 17, ст. 18, 55). Это конституционная реальность, которая должна определять практику законотворчества и применения законодательства. Все остальные конституционные принципы – равноправие и самоопределение народов, государственного суверенитета и безопасности, государственной целостности и территориального единства и могут рассматриваться как однопорядковые, но подчиненные конституционному принципу признания человека, его прав и свобод в качестве высшей ценности.

**Законность.**

В современной теории права законность неизменно трактуется двояко: во-первых, как один из основополагающих принципов организации государственной и общественной жизни, а во-вторых, – в качестве ее особого режима, обеспечивающего неуклонное исполнение законов всеми субъектами правоотношений<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Усманова Р. М. Место муниципального права в системе публичного регулирования общественных отношений : монография. Стерлитамак, 2013. С. 43.

<sup>49</sup> Например, в Юридическом энциклопедическом словаре (Москва, 1988. С. 104) это понятие трактуется следующим образом: «Законность (верховенство закона) – неукоснительное исполнение законов и соответствующих им иных правовых актов всеми органами государства, должностными и иными лицами. Законность — один из элементов демократии и правового государства».

В этой связи представляется весьма плодотворным подход В. В. Клочкова, который, характеризуя законность именно с позиций основополагающей идеи, выделяет при ее анализе особые требования законности. Под каждым из них понимается «основной элемент структуры законности, представляющий собой обусловленное потребностями развития общества, государства и права на определенном этапе их развития требование общества, государства и права к деятельности участников общественных отношений. В зависимости от их адресата, направленности и содержания требования законности можно подразделить на три основных вида: а) требования общества к государству, праву, регулированию общественных отношений; б) требования государства к праву и обществу; в) требования права к государству и обществу»<sup>50</sup>. Более того, В. В. Клочков полагает, с чем трудно не согласиться, что требования законности в трактовке ее основополагающей идеи представляют собой «вербальное выражение познанных закономерностей развития общества, государства и права. Данные закономерности имеют объективный характер, реализуются в процессе исторического развития независимо от воли и сознания людей и даже — вопреки им»<sup>51</sup>.

В форме особого режима законность получает воплощение в целой системе предметных и более частных принципов, отличающих один режим законности от другого, а также в базирующейся на этих принципах совокупности специальных мер и (или) гарантий и выступающих в этой роли государственных и негосударственных институтов, обеспечивающих действенность режима законности.

Чтобы избежать терминологической путаницы, здесь и в дальнейшем под принципами законности будет пониматься не сама основополагающая идея законности, а принципы, лежащие в основе соответствующего режима — режима законности.

### **Гарантированность муниципально-правового регулирования.**

Российское общество — это правовое общество, т. е. общество, в котором господствует право, признаются и обеспечиваются естественные права человека, действуют правовые законы. Государство в таком обществе в своей деятельности связано правом, подчиняется ему и является правовым государством. Иными словами, Россия — это общество, в котором должно иметь место правление права.

В учебной литературе встречаются и другие виды принципов муниципального права:

### **2. Принципы, связанные с самостоятельностью муниципально-правового регулирования:**

— организационное обособление субъектов муниципально-правовых отношений;

— самостоятельность населения как основного субъекта муниципально-правовых отношений в решении вопросов местного значения;

---

<sup>50</sup> Конституционная законность и прокурорский надзор / отв. ред. В. В. Клочков. Москва, 1997. С. 135.

<sup>51</sup> Там же.

– разграничение полномочий субъектов муниципально-правовых отношений и их соразмерность материально-финансовым ресурсам.

### **3) Принципы, связанные с организационными формами осуществления муниципально-правовых отношений:**

– многообразие организационных форм осуществления муниципально-правовых отношений;

– сочетание в муниципально-правовых отношениях представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан;

– выборность субъектов муниципально-правовых отношений;

– сочетание коллегиальности и единоначалия в деятельности субъектов муниципально-правовых отношений;

– гласность в деятельности субъектов муниципально-правовых отношений;

– ответственность субъектов муниципально-правовых отношений<sup>52</sup>.

В связи с обширностью правового регулирования и многообразия индивидуальных подходов к организации местного самоуправления, основанного на выделении специфических правовых режимов отдельных поселений, Р. М. Усманова совершенно оправданно выделяет и другие виды принципов.

Например, можно рассмотреть принципы организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях, которые являются только городскими округами. Особенности осуществления местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях устанавливаются Законом Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».

В качестве другого примера может рассматриваться правовое регулирование статуса наукограда, которое осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами об общих принципах местного самоуправления, о науке и государственной научно-технической политике, другими федеральными законами, Федеральным законом от 7.04.1999 № 70 «О статусе наукограда Российской Федерации», конституциями, уставами и законами субъектов Российской Федерации<sup>53</sup>.

## **§ 3. Функции муниципального права**

### **Функции позитивного муниципального права.**

Функция права – это такое направление его воздействия на общественные отношения, потребность в осуществлении которого порождает необходимость существования права как социального явления. В этом смысле функция характеризует направление необходимого воздействия права, т. е. такого, без которого общество обойтись не может (регулирование, охрана, закрепление определенного вида общественных отношений)<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Костюков А. Н. Муниципальное право как отрасль российского права. Москва, 2003. С. 156.

<sup>53</sup> Усманова Р. М. Указ. соч. С. 64–65.

<sup>54</sup> Теория государства и права : учебник / под ред. В. Я. Кикотя, В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. Москва, 2008. С. 295.

Функции права – это основные пути (каналы) правового воздействия, выражающие роль права в упорядочении общественных отношений<sup>55</sup>.

Необходимость существования муниципального права предопределена предпосылками, заложенными в основы конституционного строя Российской Федерации. В ряду основ конституционного строя местное самоуправление следует рассматривать как фундаментальный институт, в значительной мере определяющий сущностное содержание Российского государства как демократического, правового и социального государства.

**Функции позитивного муниципального права – это определенные направления воздействия муниципального права на общественные отношения, в которых выражаются его сущность, назначение и в целом роль в общественной жизни.**

Муниципальное право представляет собой часть российской системы права, поэтому его функции, – это такие направления его воздействия на общественные отношения, в которых выражается социальное назначение позитивного права в целом его роль в общественной жизни. Функции муниципального права позволяют в развернутом виде раскрыть и охарактеризовать как социальное назначение права вообще, так и непосредственную, служебную роль муниципального права в национальной правовой системе.

Большинство отечественных теоретиков поддерживают предложенное еще С. С. Алексеевым деление функций права на общесоциальные и собственно правовые<sup>56</sup>. К общесоциальным ученые, как правило, относят экономическую, политическую, воспитательную и другие функции, которые коррелируют с соответствующими функциями государства, а к собственно правовым – регулятивную статическую, регулятивную динамическую и охранительную функции, которые, как принято считать, выражают специфику права как регулятора общественных отношений<sup>57</sup>.

Функции права, которые принято относить к общесоциальным, приверженцы данной точки зрения считают возможным дифференцировать на регулятивную статическую, регулятивную динамическую и охранительную, учитывая, что правовое регулирование общественных отношений осуществляется и в экономической, и в политической, и в других сферах<sup>58</sup>.

### **Общесоциальные функции муниципального права.**

По сферам общественной жизни, на которые воздействует муниципальное право можно выделить его экономические, политические и социальные функции.

<sup>55</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. Москва, 2009. С. 172.

<sup>56</sup> Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекций. В 2 т. Т. 1. Свердловск, 1972. С. 94–95 ; Он же. Общая теория права. В 2 т. Т. 1. Москва, 1981. С. 192.

<sup>57</sup> Медведев Е. В. Классификация функций права // История государства и права. 2012. № 6. С. 6–10.

<sup>58</sup> Малахов В. П., Палазян А. С. Функциональная характеристика права: вопросы методологии : монография. Москва, 2009. С. 219.

*Экономические функции муниципального права* – это основные направления правового воздействия, осуществляемые позитивным муниципальным правом в сфере экономики.

*Обеспечение материальных публичных интересов субъектов муниципальных правовых отношений.* Одна из первичных экономических функций муниципального права. Публичный интерес – это «признанная государством и обеспеченная правом потребность социальной общности, удовлетворение которой является условием и гарантией ее существования и развития, он обусловлен потребностями общества. Частный интерес – это охраняемый правом интерес, присущий гражданам и юридическим лицам. Таким образом, он принадлежит частным субъектам»<sup>59</sup>.

Удовлетворение публичных материальных интересов на муниципальном уровне во многом осуществляется за счет саморегулирования общественных отношений.

В юридической литературе саморегулирование рассматривается как одна из лучших альтернатив преодолению «провалов» рынка и государства, поскольку является гибким инструментом, предполагает более низкие издержки для бизнеса по сравнению с государственным регулированием и не предусматривает дополнительных затрат со стороны государства<sup>60</sup>.

*Антикризисная функция муниципального права.* Экономические функции муниципального права имеют антикризисную направленность и нацелены на создание социально ориентированной рыночной экономики, учитывающей и согласующей интересы производителей и потребителей. Муниципальное право защищает права и интересы граждан-собственников, арендаторов муниципального имущества, потребителей муниципальных услуг, не допускает к участию в рынке недобросовестных контрагентов. Муниципальное право интегрировано во многие хозяйственные сферы деятельности, например в антимонопольное законодательство, законодательство о лицензировании отдельных видов деятельности, законодательство о производстве отдельных видов товаров широкого потребления и торговли данными товарами. Муниципальное право способно стимулировать развитие приоритетных отраслей экономики.

*Инновационно-стимулирующая функция муниципального права.* Одно из перспективных направлений правового воздействия – новое направление правового регулирования, находящееся сегодня в процессе становления. Инновационный тип развития – это характеристика сложного социально-экономического и политического процесса, происходящего во многих развитых странах. Этот тип развития связан с изменением отношения к знанию, которое стало в последние 20 лет основным экономическим ресурсом. В экономике, основанной на знаниях, «возможность и способность получить доступ к знаниям или присоединиться к связям по поводу обладания ими (обуче-

---

<sup>59</sup> Талапина Э., Тихомиров Ю. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. № 6. С. 3.

<sup>60</sup> Ершов Н. Н. Правовые пределы вмешательства Российского государства в сферу экономики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 1999. С. 21.

ния) определяют социально-экономическое положение фирм и индивидуумов».

Инновационное развитие означает постоянное расширение перечня инновационных продуктов, обусловленное появлением новых научно-технических, производственных, управленческих и коммерческих знаний, промышленных или лабораторных процессов нового характера, новых систем обработки информации, новых программ. В современном глобальном мире только инновационный путь может обеспечить устойчивое экономическое развитие государства. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года указаны пути инновационного развития экономики: технологическая модернизация базовых отраслей экономики; снижение ресурсоемкости экономики на основе новых технологий; формирование новых отраслей на основе реализации потенциала науки; ускоренное развитие человеческого потенциала<sup>61</sup>.

**Политические функции муниципального права** — это основные направления муниципального правового воздействия, осуществляемые в сфере политики.

Политика как деятельность муниципалитетов, направленная на решение значимых для общества задач, взаимодействует с муниципальным правом, определяя содержание его юридических норм. В то же время муниципальное право ограничивает деятельность муниципалитетов в интересах личности и общества. Политика осуществляется муниципалитетами, как в правовых, так и во внеправовых формах. При этом основные направления воздействия органов местного самоуправления на общественные отношения осуществляются с помощью права, что позволяет сделать вывод о неразрывной связи функций муниципального права с функциями органов местного самоуправления.

**Социальные функции муниципального права** — это основные направления муниципального правового воздействия, осуществляемые в социальной сфере.

В условиях рыночной экономики у государства есть два способа воздействия на уровень жизни: первый — регулирование доходов населения, второй — система социальной защиты населения. При невозможности обеспечить высокий доход от занятости в виде оплаты труда возрастает востребованность инструментов социального обеспечения. Социальное обеспечение является эффективным механизмом противодействия неравенству, поскольку выступает способом перераспределения валового внутреннего продукта (ВВП) путем предоставления гражданам материальных благ в целях выравнивания их личных доходов при наступлении социальных рисков для поддержания их полноценного социального статуса<sup>62</sup>.

Традиционно решение демографической проблемы предполагает три направления воздействия: 1) стимулирование рождаемости; 2) сокращение

---

<sup>61</sup> Григорьева В. А. Особенности реализации конституционно-правового статуса государства в экономической сфере // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 22–25.

<sup>62</sup> Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения России : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Москва, 2004. С. 32.

смертности и увеличение продолжительности жизни; 3) регулирование миграции. Развитие законодательства о социальном обеспечении позволяет утверждать, что в современных условиях демографическая функция права социального обеспечения, по сути, сведена к стимулированию реализации репродуктивных установок граждан. В этих целях введен материнский (семейный) капитал и пособия гражданам, имеющим детей, но ввиду отсутствия системной поддержки благосостояния семей с детьми, предпринятые меры не дают ожидаемых результатов: несмотря на рост количества рождений в последние годы, темпы убыли населения не снижаются, что доказывает неэффективное воздействие на улучшение качества жизни и увеличение ее продолжительности<sup>63</sup>.

Вся функциональная деятельность муниципалитетов должна быть направлена на достижение «генеральной цели»: блага человека, его нравственного, материального и физического благополучия, максимальной правовой и социальной защищенности.

### **Регулятивные функции муниципального права.**

На уровне муниципального образования решающее значение в проведении регулятивной статистической функции принадлежит уставу. В нем закрепляется основа стабильного функционирования муниципального образования путем установления принципов осуществления местного самоуправления, системы муниципальных органов, порядка их формирования, круга их полномочий и т. п.<sup>64</sup>

Согласно Закону № 131-ФЗ, в уставе муниципального образования должны содержаться формы и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, наименование и полномочия выборных органов, срок полномочий представительных органов, виды муниципальных правовых актов и др.

Регулятивно-динамическая функция выражается в обеспечении вопросов местного значения, индивидуально разрешаемых местными сообществами и органами местного самоуправления исходя из индивидуальных условий и предпосылок.

Закон № 131-ФЗ закрепляет за каждым типом муниципальных образований собственный перечень вопросов местного значения. Вопросы содержания жилищного фонда, жилищного строительства, обеспечения жильем, застройки территории, землепользования, благоустройства и озеленения территории, охраны исторических памятников, сохранения объектов культурного наследия, организации досуга, развития физкультуры и спорта, пожарной безопасности, уличного освещения отнесены к компетенции городских и сельских поселений.

Вопросы предоставления образования, оказания медицинской помощи, охраны общественного порядка, охраны окружающей среды отнесены ис-

---

<sup>63</sup> Гусева Т. С. Демографическая политика и демографическая функция права социального обеспечения // Трудовое право в России и за рубежом. 2012. № 4. С. 32–34.

<sup>64</sup> Луговая Ю. Б. Юридическая функция нормативных правовых актов органов местного самоуправления // Российский судья. 2011. № 7. С. 21–24.

ключительно на районный уровень. Вопросы электро- и газоснабжения, содержания и строительства автомобильных дорог, сбора и переработки отходов, организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения, формирования и содержания архивов, предоставления транспортных услуг, услуг связи, общественного питания, торговли, бытового и библиотечного обслуживания, участия в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, опеки и попечительства разграничены между поселениями и муниципальными районами. К вопросам местного значения городского округа отнесен комплекс вопросов местного значения поселения и муниципального района.

### **Охранительные функции муниципального права.**

Охранительная функция представляет собой направление правового воздействия, нацеленное на охрану общезначимых, наиболее важных экономических, политических, национальных, личных отношений, их неприкосновенность. Выполняющие данную функцию правовые акты воздействуют на поведение людей путем влияния на их волю угрозой санкций, установлением запретов и реализацией юридической ответственности. Согласно ст. 24 Закона № 131-ФЗ ответственность органов и выборных должностных лиц органов местного самоуправления перед населением наступает в форме их досрочного отзыва населением. Порядок и условия ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в результате утраты доверия населения определяются уставами муниципальных образований. Закон прямо предусматривает, что устав муниципального образования, кроме регулирующей функции, выполняет также и охранительную<sup>65</sup>.

Противодействие коррупции — сложная задача, решаемая множеством субъектов с различным объемом компетенции: от международных организаций до муниципальных образований, институтов гражданского общества и частных лиц. Попыткам решения этой проблемы посвящено множество научных исследований и нормативных правовых актов различного уровня. Однако положительных результатов в этой сфере деятельности наблюдается немного. Одной из причин такого положения дел является низкий уровень взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества, невзирая на то, что такое взаимодействие прямо предусмотрено нормативными правовыми актами<sup>66</sup>.

В муниципальных образованиях решением представительных органов утверждаются и реализуются различные целевые программы по противодействию коррупции, предпринимаются шаги для организации проведения экспертизы проектов муниципальных правовых актов.

Основными целями муниципальных программ противодействия коррупции определены: снижение уровня коррупции при исполнении муници-

---

<sup>65</sup> Луговая Ю. Б. Юридическая функция нормативных правовых актов органов местного самоуправления // Российский судья. 2011. № 7. С. 21–24.

<sup>66</sup> Кабанов П. А. Некоторые формы взаимодействия институтов гражданского общества с органами местного самоуправления в области противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 5–8.

пальных функций и предоставлении соответствующих услуг; устранение причин и условий, порождающих коррупцию; предупреждение коррупционных правонарушений; содействие в реализации прав граждан и организаций на доступ к информации о выявленных фактах коррупции и коррупционных факторах, а также на их свободное освещение в средствах массовой информации. Программой также определяются основные мероприятия для достижения целей и их исполнители<sup>67</sup>.

#### ***§ 4. Взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления в России: к истории вопроса***

Согласно ст. 130 Конституции РФ 1993 г. местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется населением путем референдума, выборов, с помощью других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. В соответствии со ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть через государственные органы, а также через органы местного самоуправления.

Своеобразие местного самоуправления как формы осуществления власти народа обусловлено также тем, что органы местного самоуправления согласно ст. 12 Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти. Однако они могут в соответствии со ст. 132 Конституции РФ наделяться законом отдельными государственными полномочиями.

Следовательно, местное самоуправление и государственная власть есть формы единой публичной власти (власти народа), и местное самоуправление выступает в качестве первичного уровня власти в государстве.

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

Однако такое понимание местного самоуправления сложилось в нашей стране только в начале 1990-х г.г. Сам термин «самоуправление» был введен в России только в XIX в. В этот период наиболее распространенным было следующее определение: «Самоуправление – право, предоставляемое государством своим составным частям, областям, общинам, сословиям и корпорациям, управлять самостоятельно своими внутренними делами, административными и хозяйственными, под контролем агентов правительственной вла-

---

<sup>67</sup> Фонарев Р. С. Муниципальные программы противодействия коррупции как нормативный способ профилактики коррупционных проявлений в регионе // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 10. С. 21–24.

сти»<sup>68</sup>. Это соотношение могло меняться в зависимости от социально-политической обстановки в стране, расстановки классовых сил, но, как правило, в условиях абсолютизма элементы самоуправления лишь дополняли аппарат правительственного управления, выполняя вспомогательные функции, делегированные им центральной властью<sup>69</sup>.

В связи с вышесказанным, рассматривать создание высших представительных органов, управляющих общими делами государства, как самоуправляющегося целого не имеет смысла, именно поэтому нами рассматривается возникновение и развитие органов самоуправления не с веча в Древнерусском государстве<sup>70</sup>, и не с веча в Новгородской республике<sup>71</sup>. Необходимо отметить, что организация местного самоуправления в нашей стране зарождалась в форме общинного самоуправления в догосударственный период, и существовало на всех последующих этапах развития общества и государства, выступая как самостоятельное явление общественной жизни, а с момента возникновения государства — как элемент организации российской государственности<sup>72</sup>.

Разрушение родоплеменных связей вело к важным изменениям в характере социально-экономического и политического строя Древней Руси. Складывалась новая общественная организация, основанная на территориальных началах. На смену роду приходят соседско-семейные общины-верви, союзы племен заменялись волостями-землями. Происходили серьезные сдвиги в земельных отношениях. Наряду с собственностью больших семей и общин, связанной с прежним родовым землевладением, со второй половины X в. появляются княжеские, а со второй половины XI в. — боярские и церковные вотчины<sup>73</sup>. Народные собрания (вече) выросли из традиции племенных сходов. Традиционными формами общинного самоуправления был мир (сельское общество) со своим органом самоуправления сходом. На сходах принимались решения по насущным проблемам крестьянского общества: организации землепользования, финансовым вопросам, налогам, формированию выборной администрации, разделов земли и т. д. Как социальная система община касалась всех вопросов внутренней жизни крестьянского сообщества — организационных, экономических, трудовых, культовых, обрядовых и одновременно выступала на условиях круговой поруки всех и каждого, имущего за неимущего в обеспечении выполнения княжеских (государственных) повинностей. В простых общинах, территориально совпадавших с административной единицей — сельским обществом, действовал обычно общий для крестьян сельский сход. Помимо прямого участия общинников, в основном домохозяев, владе-

---

<sup>68</sup> Большая энциклопедия. Санкт-Петербург, 2005. «Б–Г». Т. 17. С. 33.

<sup>69</sup> Институты самоуправления : историко-правовое исследование / [кол. авторов]. Москва, 1995. С. 250.

<sup>70</sup> См.: Еремян В. В., Федоров М. В. Местное самоуправление в России (XII – начало XX вв.). Москва, 1998. С. 4–48.

<sup>71</sup> См.: Институты самоуправления: историко-правовое исследование / [кол. авторов]. Москва, 1995. С. 125–146.

<sup>72</sup> Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. Москва, 2009. С. 82.

<sup>73</sup> История России: народ и власть / сост. Н. В. Сандунов. Санкт-Петербург, 1997. С. 52.

ших земельным наделом, существовала традиция созывать и общие сходы для многодеревенских поземельных общинах выборных представителей от селений<sup>74</sup>. Общинное устройство проявлялось и в устройстве городов, и селений, обыкновенно тянувшиеся к городам. Как отмечал И. Д. Беляев, появление городов было связано с необходимостью колонизации земель и служили точной опоры и передовым постам. Это характер городов имел своим следствием то, что город был не только крепостью, но и служил точкой центрального соединения земли. Дальнейшее движение приводило к строительству новых городов, которые находились в тесной связи со старым городом и назывались пригородами<sup>75</sup>. Вече была формой непосредственного участия народа в обсуждении и решении дел. На вече мог присутствовать каждый свободный, но это было правом, а не обязанностью. Но не все свободные могли присутствовать на собрании, и эти ограничения были либо юридического, либо фактического свойства. За сыновей решали вопросы их отцы. Это юридическое ограничение. Фактическое же ограничение сводилось к невозможности для целого круга лиц свободных принять участия в том или ином собрании вследствие того, что они либо не знали об этом (не существовало ни предварительных оповещений, ни заранее установленных сроков созыва), либо не проживали в том месте, где проходило собрание. Важнейшие вечевые собрания происходили в главном городе земли, а жители пригородов и сел не могли принять в них участия<sup>76</sup>. Земля это термин для обозначения государственности на Руси, включающий территорию и население городов и сельских поселений. Вече старшего города выступало как верховный орган власти земли, в компетенцию которого входило призвать и изгонять князей, заключать договоры (ряд) с князем, решать вопросы войны и мира, могло входить в обсуждение и законодательных вопросов, управления судебная деятельность, особенно когда речь идет о политическом суде над должностными лицами. Фактическая невозможность для жителей пригородов принимать постоянное участие в вечевой жизни главных городов приводило к тому, что народные собрания созывались в пригородах. Однако, как отмечал М. А. Дьяконов, отношение пригородных веч к вечу главного города определялось правилом: «на что же старшие города сдумают, на том же пригороды станут»<sup>77</sup>. Какого-либо общего и единого административного деления государственных территорий Древняя Русь не знала. В каждой земле, кроме стольного города и пригородов, существовали еще волости в смысле подразделений территории. Однако исследователи указывают на неопределенность этого термина<sup>78</sup>. Этим термином могла, называться как вся земля, подчиненная власти князя, так отдельная область земли, выделенная в управлению особому лицу, как находящаяся в его

<sup>74</sup> Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. Москва, 2009. С. 86.

<sup>75</sup> Беляев И. Д. История русского законодательства. Санкт-Петербург, 1999. С. 61–62.

<sup>76</sup> Дьяконов М. А. Очерки общественного и государственного строя Древней Руси. Санкт-Петербург, 2005. С. 101–102.

<sup>77</sup> Там же. С. 111.

<sup>78</sup> Дьяконов М. А. Указ. соч. С. 135 ; История России: народ и власть / сост. Н. В. Сандунов. Санкт-Петербург 1997. С. 57 ; Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Ростов-на-Дону, 1995. С. 100.

власти, а также пригород с приписанным к нему округом. М. Ф. Владимирский-Буданов указывал, что органы местного управления были двойкие. Они существуют для связи местности с государством — органы централизации, это посадники, иногда именуемые тысяцкими, и они назначались князем. Действительное местное управление находилось в руках органов местного самоуправления — пригородного и волостного вече и выборных чиновников: старост, сотников, десятских<sup>79</sup>. «Вечевого порядок, действовавший в низовом звене, на уровне сел, волостей, мелких городов, переходит постепенно в вечевого порядок на уровне старшего города, являвшегося политическим центром»<sup>80</sup>.

По мнению А. Н. Бурова, определенное влияние на развитие местного самоуправления на Руси оказало принятие христианства (988 г.), поскольку расширился круг субъектов самоуправления: наряду с производственными (объединения людей на основе трудовой деятельности, распоряжения собственностью, несения повинностей) и территориальными общинами, появилось монастырское и церковное самоуправления, которое сочетало производственный и территориальный принципы организации<sup>81</sup>. Таким образом, в Древней Руси самоуправление существовало как общинное, включающее сельские общины и пригороды, территориальное в волостях, а также монастырское и церковное самоуправление. Каждый край русской земли, по выражению И. Д. Беляева, был союзом общин, его населяющих, или большим миром, состоявшим из союзов малых миров, населенных на его земле и ему подчиненных, а вся русская земля была общим русским миром<sup>82</sup>. Первые русские князья стали первой общей властью среди многих разрозненных миров. Передвигаясь с места на место по русской земле, соединяя племена и города в общих военных и торговых предприятиях, князья создавали повод для национального объединения и национального самосознания»<sup>83</sup>. Обширность территории приводила к необходимости более сильной власти великого князя и одновременно к сохранению самостоятельности общин. Необходимо отметить, еще одну особенность местного самоуправления на Руси, в отличие от стран Западной Европы. В Европе самоуправление развивалось, прежде всего, в городах, а русский город выступал не столько торгово-промышленным центром, а политическим и военным, поэтому в нем преобладал служилый элемент. Формирования государственности происходило в условиях постоянного освоения новых земель, а это усиливало военную и административную структуру Российского государства. Поэтому в этих условиях самоуправления не имело возможностей для дальнейшего развития<sup>84</sup>.

<sup>79</sup> Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Ростов-на-Дону, 1995. С. 102.

<sup>80</sup> Постовой Н. В. Местное самоуправление. Москва, 1995. С. 24.

<sup>81</sup> Игнатов В. Г., Бутов В. И. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт : учебное пособие. Ростов-на-Дону, 2005. С. 114.

<sup>82</sup> Беляев И. Д. Лекции по истории русского законодательства. Москва, 1888. С. 159.

<sup>83</sup> Платонов С. Р. Лекции по русской истории. Москва, 1993. С. 105.

<sup>84</sup> Таболин В. В., Корнев А. В. Муниципальное городское право. Москва, 2000. С. 23.

В XII–XIV вв. на Руси наступает период феодальной раздробленности и некогда единое государство распадается на самостоятельные государства. Большинство этих государств были монархиями, а четыре существовали в качестве республики, из них наибольшее развитие получала Новгородская республика. В Новгороде создавались постоянные возможности для непосредственного участия народа в делах управления, совершенно несравнимыми с теми, что наблюдались в княжествах. Специфика Новгорода в период полного развития республиканских институтов заключается не в том, что там часто собиралось вече, а в том, что сложилась система избираемых и сменяемых по воле веча должностных лиц, а приглашение и изгнание князя рассматривался как нормальный ход государственных дел. Вече в Новгороде было высшим органом власти. К полномочиям, которые ранее были у древнерусского веча, в Новгороде добавились такие полномочия как избрание и смещение посадников, тысяцких, владык, назначение новгородских воевод, посадников и воевод в провинции, контроль над деятельностью должностных лиц, внешние сношения, установление торговых правил и льгот, повинностей для населения<sup>85</sup>. Новгородская республика с ее обширной территорией отличалась сложным административным устройством, которое некоторые авторы определяют как федерацию самоуправляющихся общин, а устройство как федеративное<sup>86</sup>. По степени пользования правом на самостоятельное внутреннее управление новгородские территории распадаются на три категории: 1) административные единицы главного города, обладавшее значительной автономией; 2) пригороды и близлежащие к Новгороду волости с сильно урезанным самоуправлением; 3) отдаленные завоеванные земли, колонии, полностью лишённые права голоса в общегосударственных делах и управляемые присылаемыми из центра должностными лицами<sup>87</sup>. Главный город, как и большинство городов средневековой Руси, делился на части (концы). В XII–XV вв. городские концы Новгорода представляли собой территориальные общины, каждая из которых состояла из союза меньших общин – улиц. Пользуясь самостоятельностью в системе города и много знача в городской жизни, концы имели свои вечевые собрания, на которых выбирали кончанское начальство (старост), которые ведали внутренними делами концов. Компетенция их включала благоустройство, соблюдение порядка, разбор споров между жителями конца, выполнение кончанских и общегородских повинностей. Концы активно участвовали в решении важнейших государственных дел. Участие концов считалось необходимым для признания правомочным новгородского веча. На общегородском вече они составляли особые вечевые «партии», зачастую противоборствующих друг с другом. Для внутригородской жизни были характерны не столкновения с центральной властью с местной, а столкновения концов между собою. Эти столкновения и пытались свести к минимуму

---

<sup>85</sup> Институты самоуправления: историко-правовое исследование / кол. авторов]. Москва, 1995. С. 132–133.

<sup>86</sup> История России: народ и власть / сост. Н. В. Сандунов. Санкт-Петербург. 1997. С. 96 ; Костомаров Н. И. Северорусские народоправства. Т. 1. С. 53 ; Т. 2. С. 7.

<sup>87</sup> Институты самоуправления: историко-правовое исследование ... С. 139–140.

новгородцы, вводя участие представителей концов в посольствах, суде докладчиков и т. п. Такое положение дел, скорее всего, определяли не отношения частей государства к целому, мест к центру, что позволяло бы говорить о федерации, а отношения частей между собою, определяя их равенство в конкретных делах управления<sup>88</sup>.

Городские центры ближайšie к Новгороду территорий (Вяткая, Обо-нежская, Деревская и Бежецкая земли, после падения Новгородской республики стали называться пятинами) были заселены в основном выходцами из Новгорода. Они зависели от тех частей Новгорода, между которыми они были расписаны. Каждая территориальная часть Новгородской земли по всем вопросам управления обращалась к органам своей городской части (городского конца), причем речь шла как об общественных, так и частных делах, даже запрещалось кому-либо обращаться к должностному лицу другой части Новгорода<sup>89</sup>. Эти части назывались пригородами. Пригороды собирали свои веча и во внутренних делах пользовались урезанной автономией. Это проявлялось в том, что посадники не избирались на вечах пригорода, а назначались Новгородом, причем не из местного населения, а из новгородских бояр<sup>90</sup>. Новгород имел право облагать населения пригородов данью и сборами, которые шли в его бюджет. Кроме того, Новгород мог отдавать свои пригороды в кормление князьям, призываемым в Новгородскую землю на службу. Во время войны по приказу Новгорода пригороды были обязаны направлять свои ополчения, которыми иногда командовали не местные, а новгородские жители. За непослушание Новгород мог наказывать значительным денежным штрафом или так называемой казнью, которая заключалась в том, что дружина Новгорода сжигала села и волости непокорного пригорода дотла. Например, таким образом, были «казнены» в 1435 г. города Ржев и Великие Луки за отказ платить Новгороду дань. До 1347 г., когда Псков получил независимость от Новгорода, город не только принимал наместника из Новгорода, но высшие чиновники Пскова несли ответственность перед гражданским и церковным судом Новгорода, архиепископ Новгорода назначал в Псков своего представителя из коренных псковичей для осуществления в городе церковного суда. Таким образом, в административном, финансовом и судебном отношении пригороды зависели от Новгорода<sup>91</sup>. Необходимо отметить, что решения новгородского веча, затрагивающие интересы всей земли, такие, как объявление войны, заключение мира, призвание князя, торговые соглашения и т. п., были обязательны для пригородов.

Территории, приписанные к пригороду, волости, делились на погосты, состоявшие из поселений, которые в первую очередь являлись податной единицей и участвовали в раскладке и выполнении повинностей. Во главе погостов стояли старосты, для решения важнейших дел собиралось вече.

---

<sup>88</sup> Там же. С. 140–141.

<sup>89</sup> Еремян В. В., Федоров М. В. Местное самоуправление в России (XII – начало XX вв.). Москва, 1998. С. 44.

<sup>90</sup> Янин В. Л. Новгородские посадники. Москва, 1962. С. 270.

<sup>91</sup> Еремян В. В., Федоров М. В. Указ. соч. С. 44.

Начиная с Двинской земли, и чем дальше на северо-восток, тем все в большей мере, новгородские поселения были редким явлением и выступали в качестве крепостей или торговыми центрами. Во многих местах новгородцы не имели постоянной администрации, а колонизация не шла дальше торговли и сбора дани с местным племен финского происхождения.

На основании вышеизложенного можно сделать выводы о том, что в Новгородском государстве существовало местное самоуправление на уровне волостей, пригородов и концов Новгорода. Трудно согласиться с положениями, которые были сформулированы авторами коллективной монографии «Институты самоуправления: историко-правовое исследование»: «Наделяя концы значительной самостоятельностью и выборной администрацией, позволяющей говорить о самоуправлении и федерации, Новгород выступает по отношению к пригородам и волостям как строго централизованное государство, управляющее провинциями через должностных лиц, назначаемых центром. В этом сказался колониальный характер республики, послуживший одной из причин ее внутренней слабости»<sup>92</sup>. Не имеет значения, что Древняя Русь была монархией, а Новгородская земля республикой. Необходимо в первую очередь определить взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления. Форму государственного устройства Новгорода как федерацию определить вряд ли возможно, поскольку кроме концов города в новгородском вече другие территории не были представлены. Можно лишь согласиться с тем, что Новгород вел активную колониальную политику, а отсюда можно сделать вывод о том, что и в Новгородской земле, как и в Древней Руси существовал дуализм во взаимоотношениях между органами государственной власти и органами местного самоуправления, проявлявшийся в наличии сильной централизованной власти только не в княжеской, а вечаевой власти и самоуправляющихся общин. Таким образом, феодальная раздробленность не внесла ничего принципиально нового в рассматриваемых взаимоотношениях.

Монголо-татарское влияние кардинально не изменило сущность политического строя Руси и тех общинных порядков, которые существовали ранее<sup>93</sup>. Ю. В. Кривошеев ссылается на то, что в период централизации Русского государства XIV–XV вв. изменяется функции сотенной системы. Сведения о сотских и десятских относились еще к X в. Однако в рассматриваемых период сотня из военной единицы превращается в административно-территориальную единицу. Сотских, пятидесятских и десятских теперь можно увидеть при исполнении обязанностей административно-гражданского характера. Во главе городских сотен, стояли выборные «добрые люди» (сотские и десятские). В их компетенцию входили сбор и раскладка податей по «городовому делу», наблюдением за порядком. По этим вопросам им подчинялось не только свободное население. Так, правительственные специальные сборщики, являвшиеся в городские сотни, могли действовать только через старост

---

<sup>92</sup> Институты самоуправления: историко-правовое исследование ... С. 142.

<sup>93</sup> История России: народ и власть / сост. Н. В. Сандунов. Санкт-Петербург. 1997. С. 187.

и «лучших людей». Должности сотских в городах сохранялись и в XVI в. и занимались рассмотрением гражданских дел между членами сотен, обязаны были заниматься текущими проблемами городского хозяйства: постройкой и ремонтом мостовых, содержанием улиц в чистоте, и по-прежнему, сбором податей. Как и Древней Руси, в XIV – XV вв. городские сотни не существовали изолированно, а оставались организационно связанными с сельскими сотнями. В Северо-Восточной Руси сотенное деление сосуществовало с делением на волости, во главе которых стояли старосты. Сотские, пятидесятские и старосты – это выборные от общин. В документах они обычно именовались «лучшие люди», «большие люди», «добрые люди». Сотские руководят и управляют черными людьми – свободными крестьянами-общинниками. Выборные волостные лица могли самостоятельно осуществлять раскладку налогов и повинностей, предоставлять податные льготы, созывали территориальные сходы, на которых решались насущные проблемы<sup>94</sup>. Вместе с тем, в условиях централизации Русского государства, расширялись, совершенствовались и усложнялись функции княжеской власти. И в этой ситуации как отмечали авторы можно указывать на подчиненность, зависимость общинной местной организации от княжеской власти<sup>95</sup>. Русское государство подразделялось на уезды – наиболее крупные административно-территориальные единицы. Уезды делились на станы, станы – на волости. Однако единообразия и четкости в административно-территориальном делении еще не выработалось. Наряду с уездами сохранялись еще земли, а также существовали разряды – военные округа и губы – судебные округа. При присоединении нового уезда или княжества взамен прежних князей назначались наместники с властью аналогичной прежней княжеской, имеющий тот же вотчинно-государственный характер. Цель назначения наместника двоякая: частная кормление и государственная – управление<sup>96</sup>. Если уезд возглавлял наместник, то волость – волостель. Эти представители центра содержались за счет местного населения: они получали «корм», натуральные и денежные поборы, судебные и иные пошлины. Присылаемые из центра, они не были лично заинтересованы в делах управляемых ими территорий, тем более что их назначение было обычно сравнительно краткосрочным – на год-два. Все интересы наместников были сосредоточены преимущественно на личном обогащении за счет законных и незаконных поборов с местного населения<sup>97</sup>.

Однако некоторые исследователи, в частности Ю. Г. Алексеев, считает возможным говорить для последних десятилетий XV в. о «реформе местного управления», связывая ее проведение к правительственным актам, регулирующих деятельность местных органов власти – наместников и волостелей, и

---

<sup>94</sup> История России: народ и власть / сост. Н. В. Сандунов. С. 186–187.

<sup>95</sup> История отечественного государства и права : учебник / под ред. О. И. Чистяков. Москва, 1996. Ч. 1. С. 108–109 ; История России: народ и власть / сост. Н. В. Сандунов. Санкт-Петербург. 1997. С. 187.

<sup>96</sup> Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Ростов-на-Дону, 1995. С. 206.

<sup>97</sup> Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. Москва, 1985. Т. 2. С. 22.

формирующие основные принципы суда и управления<sup>98</sup>. Прежде всего, имеется в виду Двинская уставная грамота 1397 г. и Белозерская уставная грамота 1488 г. Необходимо указать на то обстоятельство, что уставные грамоты оформляли вхождение данной территории в состав Московского государства, распространяли на нее суверенитет московского великого князя. Указанная система кормлений создавала широкие возможности для самоуправления и злоупотреблений, что вызывало недовольство местных феодалов и населения уездов и городов. Поэтому московские князья постепенно ограничивали власть кормленщиков: тщательным образом регламентируют право на получение корма, а также сужают объем их полномочий. Издание этих грамот позволяло центральной московской власти контролировать деятельность наместников и волостей<sup>99</sup>, в том числе, и с помощью местного населения. К примеру, они могли жаловаться великому князю на злоупотребления чиновников, и устанавливалось совместное судебное разбирательство, когда требовалось обязательное присутствие общинных представителей. В этой связи, на наш взгляд, можно согласиться с первым выводом, но не как не со вторым, сформулированным Ю. Г. Алексеев который указывал, что уставные грамоты отражают стремление центральной власти ограничить на самовластие наместников — с одной стороны, а с другой — признание центром большей значимости в местном управлении общинных организаций<sup>100</sup>.

Наибольший интерес с точки зрения развития местного самоуправления в России вызывает период получивший название сословно-представительной монархии и речь, следовательно, идет о середине XVI в.

Верховная власть может устанавливать управление на любой основе — и на основе непосредственного управления государственных органов, и на основе самоуправления, и создавая смешанную систему властей.

В истории России было время, когда централизация и самоуправление происходили одновременно, а именно в середине XVI в. Это происходит в связи с тем, что монархи ведут борьбу с верхушкой феодальной аристократии (бывшие удельные князья, крупные бояре) за дальнейшее укрепление централизованного государства и монархи в этой борьбе опирались на дворян и верхушку горожан, которые были заинтересованы в усилении центральной власти. В связи с тем, что монархи были вынуждены искать поддержки у указанных сословий, то и последних пришлось более широко привлечь к власти, поэтому в данный период появляются элементы самоуправления. Это привело сначала к учреждению специальных органов самоуправления наряду с наместниками (губные учреждения), а затем — к полной отмене наместничьей власти и к введению общего земского самоуправления (земские учреждения).

В первой половине XVI в. стали появляться выборные органы на местах — губные и земские избы. О причинах введения губного правления подробно сказано в губной Белозерской грамоте 1539 г. (ст. 2) и Медынском губном на-

<sup>98</sup> История России: народ и власть / сост. Н. В. Сандунов. Санкт-Петербург. 1997. С. 198.

<sup>99</sup> Российское законодательство X–XX веков. С. 180.

<sup>100</sup> История России: народ и власть / сост. Н. В. Сандунов. Санкт-Петербург. 1997. С. 199.

казе 1555 г. (введение)<sup>101</sup>. Речь шла о злоупотреблениях кормленщиков и увеличения количества преступлений и неэффективности борьбы с ними со стороны наместников. По просьбе самого населения, с 30-х гг. XVI в. в каждом уезде устанавливаются выборные губные власти для преследования разбойников и суда над ними<sup>102</sup>.

В первое время губные избы действовали параллельно с системой кормлений (ст. 3 Белозерской губной грамоты)<sup>103</sup>. В тоже время необходимо отметить, что в документе, который действовал на определенной территории, указывалось, что губные органы были созданы повсеместно (ст. 4, 5)<sup>104</sup>, но вводились они не одним нормативно-правовым актом, а отдельными документами. Этот факт объясняется исследователями, как недостаточной централизацией, так и осуществлением самой губной реформы в борьбе с боярской знатью<sup>105</sup>.

Учреждались губные округа — первоначально в городах и волостях, а затем земли были разделены на губы и постепенно складывались губные власти. Во главе губных изб стояли губные старосты, которые избирались или назначались из детей боярских и дворян. Последний способ замещения должности старосты свидетельствовал о том, что выбор не состоялся из-за разногласий. Однако и избранный староста должен быть назначен царем. Основной задачей губных изб являлось преследование «ведомых лихих людей» (преступников).

Во второй половине XVI в. губная власть была уже сформирована в виде всеуездных губных старост по одному или два на весь уезд и губное управление образовало сложную сеть различных полицейских органов. Губные избы к указанному времени стали проводить не только уголовную и тюремную политику в соответствующем уезде, но и выполняли некоторые полномочия, связанные с земельными отношениями, различными промыслами. Даже во времена опричнины деление земель, чаще всего, поручалось губным старостам. Причем, в некоторых областях губные учреждения заменили собой все областное управление, а там, где царским указом отменялось наместничество, единственными органами московского правительства выступали губные учреждения<sup>106</sup>.

Кроме губной реформы в середине XVI в. была проведена земская реформа, в результате которой были созданы органы земского самоуправления. Должностные лица избирались из дворян, посадского населения, зажиточных черносошных крестьян и их компетенция распространялась только на посадских людей и крестьян. Бояре и дворяне из нее были изъяты. Деятельность земских органов регламентировалась земскими уставными грамотами. Грамоты издавались от имени царя, и в них устанавливались функции местных зем-

---

<sup>101</sup> Российское законодательство X–XX веков. Т. 2. С. 213–214, 218.

<sup>102</sup> Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Ростов-на-Дону, 1995. С. 208.

<sup>103</sup> Российское законодательство X–XX веков. С. 214.

<sup>104</sup> Там же.

<sup>105</sup> Там же. С. 208.

<sup>106</sup> Еремян В. В., Федоров М. В. Указ. соч. С. 64.

ских органов в финансовой, судебной и полицейской областях. Речь шла об осуществлении суда по всем делам, занимались раскладкой податей, исполняли полицейские функции. Избранный земский староста, также как и губной староста утверждался царской грамотой. Территорией, на которой действовала земская изба, был город с уездом, но могла быть и отдельная волость. Образование земских органов происходило одновременно с ликвидацией системы кормлений (ст. 3 Уставной земской грамоты волостей Малой Пенежки, Выйской и Суры Двинского уезда)<sup>107</sup>.

Деятельность земских и губных изб контролировалась различными отраслевыми приказами, число которых возрастало: наряду с отраслевыми – Разбойным, Стрелецким, появлялись новые территориальные приказы – Нижегородский, Казанский, Сибирский<sup>108</sup>.

Таким образом, потребности государства в дальнейшей централизации не могли осуществляться при наличии кормленщиков-наместников, и в тоже время вопрос о местном управлении можно было решить, только доверив значительную его часть местным жителям. Это освободило бы определенные силы для решения общегосударственных задач, прежде всего создание сильной армии, и одновременно усилило бы доверие к верховной власти<sup>109</sup>.

Большинство как дореволюционных, так и современных авторов признают в губных и земских избах органы местного самоуправления<sup>110</sup>, причем как уже отмечалось фактически, только с этого периода некоторые считали возможным говорить о местном самоуправлении в России. Однако есть авторы, которые имеют противоположное мнение. В частности, Н. С. Тимофеев пишет об этом следующее: «С таким утверждением трудно согласиться. Несомненно, что с изменением исторических условий (укрепление самодержавия) выборные губные и земские органы являлись сословно-представительными органами на местах. Но их деятельность контролировалась различными приказами и была направлена на выполнение государственных функций – экономических, судебных, полицейских, военных, на первоочередное обеспечение местного интереса. Использование элементов общинной, вечевой, сословной организации без выделения собственно местных дел свидетельствуют о политике, направленной на некоторую автономизацию местного управления, а не на развитие местного самоуправления. Сословные местные общества превращаются в низовые ячейки российской государственности, развитие которой идет по пути бюрократизации. Земские реформы

---

<sup>107</sup> Российское законодательство X–XX веков. Т. 2. С. 228.

<sup>108</sup> Исаев И. А. История России. Традиции государственности. Москва, 1995. С. 24.

<sup>109</sup> Институты самоуправления: историко-правовое исследование ... С. 150–151.

<sup>110</sup> Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Ростов-на-Дону, 1995. С. 206–207; Еремян В. В., Федоров М. В. Местное самоуправление в России (XII – начало XX вв.). Москва, 1998. С. 62–67; История отечественного государства и права: учебник / под ред. О. И. Чистякова. Москва, 1996. Ч. 1. С. 123; Институты самоуправления: историко-правовое исследование ... С. 148; История России / под ред. М. Н. Зуева, А. А. Чернобаева. Москва, 2003. С. 76; Кошевищев Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. Москва, 2002. С. 84–85; Игнатов В. Г., Бутов В. И. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учебное пособие. Ростов-на-Дону, 2005. С. 115 и др.

Ивана IV ставку делали на развитие централизованного управления, реализуемого выборными с мест, а не на развитие местного самоуправления. Происходит всестороннее утверждение государственного начала. Реорганизация местного управления осуществлялась на основе идеи централизации государства, усиления государственной власти и соответственно ослабления власти местной»<sup>111</sup>. Ключевым в этом суждении является вопрос о функциях, которые рассматриваемые органы выполняли. В литературе наиболее часто под функциями местного понимают основные направления муниципальной деятельности, к которым относят: 1) обеспечения участия населения в решении вопросов местного значения; 2) управление финансовыми средствами местного самоуправления; 3) обеспечения развития территории муниципального образования; 4) обеспечение удовлетворения потребностей населения в жизненно важных услугах; 5) охрана общественного порядка; 6) защита интересов и прав местного самоуправления<sup>112</sup>. Деятельность губных и земских учреждений случае 1, 5 и 6 вполне может рассматриваться как направления муниципальной деятельности. Тем более Н. С. Тимофеев подчеркивает, что эти органы реализуют местный интерес. Вопросы местного значения не могут не находиться вне государственных интересов, поскольку касаются условий жизни людей, и интересы населения можно расценивать как частные интересы народа, а интересы народа – это государственные интересы. Кроме того, существуют разные теории местного самоуправления, да и история и практика, как зарубежных государств, так и исторический опыт нашей страны, показывает, что по-разному можно оценивать местное самоуправление. С точки зрения общественной теории самоуправления, происходит противопоставления интересов государства и общины, главным признаком самоуправления является преимущественно хозяйственная природа органов местного самоуправления. Согласно государственной теории самоуправления – это одна из форм организации местного государственного управления. Все полномочия в области местного самоуправления даны государством. Однако в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не чиновниками, а при помощи местных жителей<sup>113</sup>. В этой связи трудно согласиться с тем, земские и губные избы невозможно рассматривать как органы местного самоуправления. На наш взгляд, в этот период, как и в предшествующие периоды, существовал дуализм между сильной центральной властью и самоуправлением. Поскольку с одной стороны невозможно эффективно управлять столь обширной страной, которая постоянно расширяет свои границы и осваивает новые территории<sup>114</sup>, а с другой стороны, невозможно установить централизованную власть повсюду.

---

<sup>111</sup> Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. Москва, 2009. С. 87–88.

<sup>112</sup> Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Москва, 2007. С. 126–127.

<sup>113</sup> Там же. С. 50–51.

<sup>114</sup> В. О. Ключевский любил повторять, что история Российского государства это, прежде всего, история его колонизации.

После смерти Ивана IV происходят изменения в системе управления. Боярство, недовольное отменой кормлений стремится вновь, вернуться к ним. Кроме того, крестьянская война под предводительством Болотникова и годы иностранной интервенции убедили власти в том, что полагаться на губные и земские органы полностью нельзя. Поэтому дополнительно к ним учреждались воеводы, которые назначались Разбойным приказом из числа бояр и дворян и утверждались царем и Боярской Думой. В отличие от кормленщиков воеводы получали государево жалованье.

Переход к воеводскому управлению оказался двойственным. Отрицательной чертой его стала бюрократизация управления, в дальнейшем воспринятая и усиленная абсолютизмом. В тоже время воеводское управление не приводит к уничтожению самоуправления вообще. Губные и земские избы в некоторых областях продолжали существовать и при воеводах. По отношению к губным властям воевода делается начальником, а губные старосты — его товарищами. По отношению к земским учреждениям воевода стал начальником в полицейской деятельности, а в финансовой и хозяйственной земские учреждения сохранили свою независимость<sup>115</sup>.

В России самодержавие и самоуправление не противоречили друг другу, более того, такое делегированное самоуправление не противостояло центральной власти, а усиливало ее.

Характерной чертой абсолютной монархией является не только слияние верховной власти с управлением, но и бюрократизация аппарата управления. На этом этапе отпадает необходимость участия населения в управлении делами государства и происходит ликвидация самоуправления, если возможно говорить о самоуправлении в XVIII веке в России, то только на уровне отдельных сословий.

В 1699 г. Петр I учредил бурмистерскую палату, которая состояла из выборных города Москвы, занималась управлением делами самого города и в тоже время выступала центральным учреждением для высшего управления всеми городами государства<sup>116</sup>. В городах были учреждены земские избы под председательством земских бурмистров, их власть, как и прежде, распространялась только на посадских и черных (государственных) крестьян<sup>117</sup>. В 20-е гг. XVIII в. эти учреждения были заменены магистратами. Главный магистрат в Санкт-Петербурге состоял из чиновников и выборных, а городские магистраты исключительно из выборных лиц. Эти учреждения имели уже сословно-общинные полномочия (сбор податей, народное образование, призревание, полиция, суд) и распространялись они только на горожан<sup>118</sup>.

В 1785 г. Екатериной II была принята «Жалованная грамота на права и выгоды городам Российской империи» Этот документ устанавливал права и привилегии городов. В частности закреплялось право собственности города на принадлежащие ему земли. Города получили возможность иметь школы,

<sup>115</sup> Институты самоуправления: историко-правовое исследование ... С. 158–159.

<sup>116</sup> Законодательство Петра I. Москва, 1997. С. 420–422.

<sup>117</sup> Там же. С. 422–423.

<sup>118</sup> Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Ростов-на-Дону, 1995. С. 268–269.

мельницы, харчевни, трактиры, устраивать ярмарки, устанавливать места и время торговли. Горожане обязаны были платить повинности и сборы, которые местные власти не могли увеличивать без разрешения правительства. От податей и служб полностью освобождались дворяне и чиновники. Права населения защищал городской магистрат, который наблюдал за тем, чтобы на население не было возложено новых повинностей без Высочайшего утверждения, и ходатайствовал о нуждах города перед вышестоящими учреждениями<sup>119</sup>. Членами городского общества призывались те, кто проживал в городе (ценз оседлости), имел землю или строение (владение недвижимостью), занимался торговлей, ремеслом, службой (род деятельности). Это было нововведение, поскольку ранее органы городского самоуправления (ратуши и магистраты) имели отношение только к одному элементу населения — посадским людям (купцам и ремесленникам)<sup>120</sup>. Городское население делилось на шесть разрядов: посадских (занимались промыслом), цеховые ремесленники, российские и иностранные купцы, настоящие городские обыватели (владельцы недвижимостью в черте города) и именитые граждане (к ним были отнесены те, кто дважды избирались на должности в городе, имеющие дипломы на звание ученого или художника, капитал определенного размера, занимались оптовой торговлей и владели морскими судами).

Эти шесть разрядов составляли избирательные курии, и каждый разряд выбирал своих представителей в Общую городскую думу отдельно и разных пропорциях<sup>121</sup>. Выборы в Общую городскую думу проходили раз в три года. Возглавлял ее городской голова. При голосовании гласные от каждого разряда имели только один голос, поэтому не играло никакой роли то, что число от гласных от разрядов было различно. Например, в Санкт-Петербурге 61 гласный от цехов имел один голос, и единственный именитый гражданин также имел один голос<sup>122</sup>. Общая дума избирала из своего состава Шестигласную думу, которая вела непосредственную работу по заведованию текущими городскими делами. В состав Шестигласной думы городской голова и шесть гласных представляли шесть разрядов города. Общая и Шестигласная думы имели один и тот же круг полномочий: обеспечение населения продовольствием, предотвращение тяжб города с соседними городами и селениями, охрана общественного порядка, строительство необходимых городу сооружений, увеличивать городские доходы, разрешать споры, которые возникали в цехах и гильдиях. Разница между деятельностью Общей думы и Шестигласной думы в том, что первая собиралась для рассмотрения более сложных дел, а вторая собиралась для повседневного ведения текущих дел<sup>123</sup>.

---

<sup>119</sup> Законодательство Екатерины II. В 2-х т. Т. 2. Москва, 2001. С. 78–81.

<sup>120</sup> Емельянов Н. А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития. Тула, 1997. С. 385.

<sup>121</sup> Законодательство Екатерины II. Т. 2. С. 116–117.

<sup>122</sup> Игнатов В. Г., Бутов В. И. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт : учебное пособие. Ростов-на-Дону, 2005. С. 124.

<sup>123</sup> Законодательство Екатерины II. Т. 2. С. 117.

Самоуправление крестьянской общины продолжало существовать, причем, как указывали исследователи, оно часто имело место у крепостных больших помещичьих имений. Роль мирского схода в раскладке податей и повинностей очерчена в различных «инструкциях», которые выдавались крупными владельцами своим приказчикам для управления имениями, известны такие инструкции графов Румянцева, Орлова и пр. Общеобязательных норм для устройства самоуправления всех помещичьих крестьян, быть не могло. С конца XVIII в. начинаются опыты легальной организации самоуправления среди государственных крестьян при Екатерине II (на крестьян Екатеринославского наместничества), а при Павле было устроено местное самоуправление удельных крестьян (принадлежащих императору). Так Экспедиция департамента уделов не должна была вмешиваться в дела крестьянского самоуправления. Три тысячи душ (лица мужского пола) составляли волость, для управления которой сами крестьяне выбирали особый орган — приказ. Сходную организацию получила и государственные крестьяне. В 1837 г. государственные крестьяне получили новое устройство. Низшую ступень составляли сельские учреждения — сельский сход (по 2 выборных от 10 дворов) и сельские выборные власти: сельский старшина, сельский староста, сборщики податей и смотритель хлебного запасного магазина. Все эти лица избирались сельским сходом на три года. Следующая ступень — это волостные органы (волостной сход и волостное правление). Волостной голова и заседатели, которые составляли волостное правление, избирались на три года на волостных сходах. Волостное правление имело широкую компетенцию в судебном-административных делах. Необходимо отметить, такое устройство крестьян послужило образцом для помещичьих крестьян после крестьянской реформы 19 февраля 1861 г.<sup>124</sup>

Важнейшим документом, определившим положение дворянства, была «Жалованная грамота на права, вольности и преимущества благородному российскому дворянству» 1785 г. Жалованная грамота дворянству не только фиксировала права и привилегии сословия, но и сформировала дворянские общества в уездах и губерниях<sup>125</sup>. Дворянство каждой губернии составляло общество с правами юридического лица. Органом этого общества являлось дворянское собрание из потомственных дворян, достигших 25-летнего возраста, владеющих деревнями и имеющих и имеющих обер-офицерский чин. В компетенцию дворянского собрания входило: 1) избрание должностных лиц по сословному или общему управлению (губернского предводителя дворянства, заседателей в различные губернские учреждения и т. д.); 2) представления генерал-губернатору или губернатору о нуждах губернского общества;

<sup>124</sup> Вернадский Г. В. История права. Санкт-Петербург. 1999. С. 99–100.

<sup>125</sup> Петр I ввел трехзвенное административное деление по схеме: губерния — провинция — уезд. Первоначально было создано 8 громадных губерний. Постепенно количество губерний росло за счет присоединенных новых земель, так и разукрупнения чрезмерно больших. Рост числа губерний, а следовательно, уменьшение их территории к упразднению провинций, ставших промежуточным звеном. Екатерина II положила в основу административно-территориального деления количество населения, примерно одинаковое для каждого звена (300–400 тыс. душ для губернии и 10–30 тыс. душ для уезда).

3) представления и жалобы через депутатов в Сенат и государю и пр. Уездное дворянское собрание главной задачей имело избрание различных должностных лиц. Должностными лицами дворянского сословия были предводители (губернские и уездные) депутаты (избиравшиеся по одному от каждого уезда и вместе с губернским предводителем составлявшие депутатское собрание для ведения родословных книг). Должность предводителя первоначально была только сословно дворянской (руководство дворянским обществом губернии или уезда), но и со временем получила большое количество функций общедминистративного характера. На предводителей было возложено, например, раскладка рекрутской повинности в помещичьих имениях (с 1776 г.), забота о хлебных магазинах (с 1807 г.), надзор за продовольственным делом вообще (с 1818 г.), надзор за отношением помещиков к крепостным (с 1827 г.) и пр. С 1831 г. участие дворян в собраниях стало обязанностью, и усилилась административная опека над дворянским самоуправлением. Для дворянских собраний условием было поставлено разрешение их губернатором; губернатор утверждал уездных предводителей дворянства; имел право временно отстранять от должности, с преданием суду, губернских и уездных предводителей дворянства и пр. Все это постепенно превращало дворянское общество в орган местного управления. Дворянское самоуправление, в сущности, было преобразованием военной обязательной службы дворян в местную обязательную гражданскую службу в соответствии с потребностями местного управления<sup>126</sup>.

Всесословные органы самоуправления в Российской империи проявились только после отмены крепостного права. Земская реформа (1864 г.) была направлена на децентрализацию управления и развитие начал местного самоуправления в России. Именно в этот период в российской юридической науке начинаются разработки теорий о местном самоуправлении. Так называемая «общественная» теория самоуправления (А. И. Васильчиков, В. Н. Лешков)<sup>127</sup> утверждала, что интересы общества и интересы государства не совпадают, а иногда даже могут противопоставляться и местные органы должны самостоятельно заниматься местными общественными делами. «Государственная» теория самоуправления (В. П. Безобразов, А. Д. Градовский)<sup>128</sup> рассматривала органы самоуправления как разновидность государственных учреждений.

Земская реформа была проведена на основе Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. Земские учреждения вначале были введены в 34 европейских губерниях, затем постепенно распространялись на другие территории, к 1917 г. земских губерний было 52, однако они так и не были введены в Сибири, на Кавказе, Туркестане и т. п.

---

<sup>126</sup> Вернадский Г. В. Указ. соч. С. 77–78.

<sup>127</sup> Васильчиков А. И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. 1–3. Санкт-Петербург, 1869–1871; Лешков В. Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого. Москва, 1865.

<sup>128</sup> Безобразов В. П. Земские учреждения и самоуправление. Москва, 1874; Градовский А. Д. Собр. соч. Т. 9: Системы местного управления на западе Европы и в России. Санкт-Петербург, 1904.

Формирование земских собраний происходило по трем избирательным куриям: избирательные съезды уездных землевладельцев, городских избирателей и выборные от сельских обществ. Земские уездные и губернские собрания по закону являлись распорядительными органами, а исполнительными органами — земские управы. К функциям земств относились: медицинская помощь населению, содействие развитию начального образования и общественного призрения, строительство и благоустройство дорог, открытие ярмарок, развитие промыслов, торговли, промышленности, содержание земской полиции и пожарной части, раскладка государственных сборов и участие в формировании мировой юстиции. Они не должны были вмешиваться в дела, относящиеся к компетенции местных правительственных, сословных и общественных учреждений. Равным образом они не могли выходить в своих постановлениях за территориальные рамки соответствующей губернии или уезда. Однако с самого начала центральная и местная администрация в лице губернатора и местной полиции строго следила за соблюдением земствами пределов их компетенции. Жизнеспособность земств обуславливалась тремя основными принципами: самоуправлением, самофинансированием и профессионализмом кадров<sup>129</sup>.

Несмотря на то, что компетенция земских учреждений ограничивалась местными хозяйственными вопросами, правительство их опасалось, поскольку, несмотря на все ухищрения избирательной системы, которая должна была обеспечить представительство дворянства, в них концентрировались оппозиционные царизму либеральные слои общества. Борьба земств за расширение своих прав закончилась тем, что были введены новые «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» 1890 г., по которому из сословных органов они превратились в сословные и ужесточился контроль бюрократии над земскими учреждениями. Однако существует иная точка зрения относительно причин принятия этого Положения<sup>130</sup>.

Фактически указанное положение реализовывало государственную модель местного управления, которая отличалась «высокой степенью управляемости и была полностью подконтрольна центральной власти»<sup>131</sup>. Некоторые авторы, считают, что наряду с англо-саксонской или континентальной моделями самоуправления вполне может существовать и российская, которая реализует государственную теорию местного самоуправления, неотъемлемым элементом которой является административный надзор, осуществляемый в

---

<sup>129</sup> Кеня И. А. Исторические аспекты правового регулирования местного самоуправления // История государства и права. 2008. № 11. С. 37.

<sup>130</sup> Принятие Положения 1890 г. авторы связывают с необходимостью контроля, поскольку указывали на злоупотребления земств в финансовой сфере. См.: Прусаков Ю. М., Нифанов А. Н. Местное самоуправление (вопросы теории и практики). Ростов-на-Дону, 2003. С. 47; Романенко В. Б. Историческое развитие местного самоуправления в России как элемент системы разделения властей в XVI-XX вв. // История государства и права. 2010. № 7. С. 12.

<sup>131</sup> Прусаков Ю. М., Нифанов А. Н. Местное самоуправление (вопросы теории и практики). Ростов-на-Дону, 2003. С. 47; Романенко В. Б. Историческое развитие местного самоуправления в России как элемент системы разделения властей в XVI-XX вв. // История государства и права. 2010. № 7. С. 12.

рамках закона и гарантирующий права и интересы всех субъектов государственного и общественного управления. И примером этого, может рассматриваться земская реформа в России<sup>132</sup>.

Для осуществления своих задач земские учреждения наделялись правом издавать обязательные для местного населения постановления, давать распоряжения и следить за исполнением. Обязательные постановления издавались земствами с 70-х годов XIX в., и тогда это право распространилось как на губернские, так и уездные земства. Положение 1890 г. оставило его только губернским земствам, расширив при этом круг предметов таких постановлений. То есть нормативно-правовые акты имели право издавать только органы местного самоуправления губернского уровня. Это были противопожарные и санитарные меры, устройство, содержание и порядок пользования путями сообщения, производство извозного промысла, распорядок на ярмарках, рынках и базарах и пр. Обязательные постановления утверждались губернатором. Он же публиковал их в местных ведомостях и для ознакомления с текстом выставлял его в людных местах. При несогласии губернатора с постановлением дело передавалось в Сенат (до 1890 г.), а позднее – в губернское по земским делам присутствие<sup>133</sup>. Если присутствие не поддерживало губернатора, то вопрос решался министром внутренних дел. Ряд постановлений собраний не мог быть приведен в действие без согласия губернатора. Речь идет об утверждении земских смет, отстранение от должности членов земских управ, открытии ярмарок, установлении такс и сборов. Министр внутренних дел утверждал постановления о займах, превышающих установленный порядок законом предел, о разделении имущества на губернские и уездные, перевод натуральных повинностей в денежные и др.<sup>134</sup>

По Положению 1864 г. служба в земствах относилась к общественным должностям и земские служащие не пользовались правами государственных служащих, с выплатой жалованья земствами. После 1890 г. председатели члены управ считались состоящими на государственной службе, но при этом жалованье по-прежнему получали от земств.

Несмотря на то, что земства оказались в определенной административной зависимости, они имели независимый бюджет и порядок защиты прав в системе общих судов и могут рассматриваться как форма территориального самоуправления. Необходимо отметить, что современные исследователи, в частности В. В. Куликов изучив взаимодействие земств, губернского присутствия (которое он с определенной долей условности относит к административной юстиции), губернатора и Сената, приходит к следующему выводу: «Конечно, административный надзор и административная юстиция в дореволюционной России были далеки от совершенства. Но не стоит, и преувеличи-

---

<sup>132</sup> Куликов В. В. Местное самоуправление и административный надзор: исторический опыт земств // Журнал российского права. 2000. № 7. С. 153.

<sup>133</sup> Губернское по земским и городским делам присутствие – это административно-судебный орган, созданный из чиновников и представителей земского и городского управления.

<sup>134</sup> Лаптева Л. Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). Москва, 1998. С. 76.

вать негативные моменты, которые имели место быть в практической деятельности. Действия земских учреждений не могли всегда быть законными, между тем административное вмешательство воспринималось ими болезненно и неадекватно»<sup>135</sup>. Подобные взаимоотношения земств и властными структурами приводили многих земских деятелей, юристов, историков земств к выводу о непризнании за земскими учреждениями статуса органов местного самоуправления. Некоторые исследователи указывали на то, что проблемы функционирования земств, были следствием недостаточной разработанности Положения о земских учреждениях, что в конечном итоге так и не позволило определить вопрос о целесообразном отношении государственного управления и самоуправления на местах и тем самым окончательно решить этот вопрос<sup>136</sup>. Все же стоит подчеркнуть, что власть, допуская создание органов самоуправления, перекладывало решение ряда важнейших задач на земские учреждения, и привлекало население к участию в этом процессе. Однако претендовать на политическое участие земства не могли.

Городское самоуправление было предусмотрено Городовым положением 1870 г. Сословные органы были заменены на сословные и распространены почти на все города империи. Систему органов городского общественного управления составляли городское избирательное собрание для избрания раз в четыре года гласных, городская дума (распорядительный орган) и городская управа (исполнительный орган). Все избиратели (достигшие 25 лет, российские поданные, уплачивающие налог с недвижимости, торговли и промысла) делились на три избирательные курии. Они вносились в общий список по убыванию уплачиваемых сборов. Затем список делился на три разряда, каждый из которых платил 1/3 общей суммы городских сборов. Все разряды избирали одинаковое количество гласных, что обеспечивало преимущество крупных налогоплательщиков.

К предметам ведомства городского общественного управления были отнесены: дела по устройству управления городом и городским хозяйством; по внешнему благоустройству города; обеспечение продовольствием, устройство рынков, базаров; здравоохранение; принятие мер против пожаров или других бедствий; развитие промышленности и торговли, устройстве пристаней и бирж; создание благотворительных заведений и больниц и др.<sup>137</sup> Компетенция строго ограничивалась пределами города. Закон не давал четкого разграничения компетенции городского самоуправления и городского полицейского управления. Отсутствие у городского самоуправления принудительной власти ставило его, впрочем, как и земства, в зависимость от полиции. По

---

<sup>135</sup> Куликов В. В. Местное самоуправление и административный надзор: исторический опыт земств // Журнал российского права. 2000. № 7. С. 153.

<sup>136</sup> Морозова Е. Н. Власть и земское самоуправление: опыт российского земства // История государства и права. 2009. № 19. С. 24.

<sup>137</sup> Реформы Александра II. Москва, 1998. С. 232–233.

проектам обязательных для местного населения постановлений думы необходимо было получить заключение начальника местной полиции<sup>138</sup>.

В городскую думу входили председатель (городской голова), гласные, а также по одному представителю от уездной земской управы и духовного ведомства. Обязанности председателя думы и управы возлагались на одно и то же лицо: городского голову. Дума назначала содержание выборным должностным лицам городского общественного управления, устанавливала размер городских сборов и налогов (в пределах, устанавливаемых законом), принимала правила заведования городским имуществом, утверждала обязательные постановления городского общественного управления, и принимала решения о ходатайствах перед верховной властью.

Все члены городской управы избирались думой. Лица, избранные городским головой, утверждались в столицах императором, в губернских городах — министром внутренних дел, в остальных — губернатором. В обязанности управы входило непосредственное руководство делами городского хозяйства, разработка проектов смет, взимание налогов и сборов<sup>139</sup>.

В отношении властных полномочий городского самоуправления действовали те же ограничения, что и для земств. Все постановления думы необходимо было направлять для утверждения губернатору. Наиболее важные постановления (изменение плана городов, установление новых сборов) утверждались министерствами. Процедура губернаторского протеста на постановления городского самоуправления, в отличие от земств была введена сразу, и был предусмотрен орган для надзора — губернское по городским делам присутствие. Сенат как высшая инстанция рассматривал жалобы на решения присутствия от частных лиц и учреждений, органов самоуправления и губернатора, а также жалобы на незаконность утвержденных постановлений думы, жалобы городского общественного управления на неправильные распоряжения губернатора или высших административных властей, вопрос о предании суду городского головы по определению Департамента Сената на основании представления думы или присутствия<sup>140</sup>.

В 1892 г. было принято новое положение, которое существенно ограничило пассивное избирательное право, количество заседаний думы и к государственным служащим были отнесены городской голова и члены городских управ.

Выводы, сделанные относительно земств, приемлемы и к городскому общественному управлению: они вполне могут рассматриваться как органы самоуправления в рамках поселений (городов).

Помимо земских и городских органов самоуправления продолжали существовать органы сословного общественного управления, в частности сословные дворянские учреждения, которые фактически не изменились, а также крестьянское общественное управление, которое подверглось значительному

---

<sup>138</sup> Лаптева Л. Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). Москва, 1998. С. 79.

<sup>139</sup> Реформы Александра II. Москва, 1998. С. 240–241, 244.

<sup>140</sup> Там же. С. 260–262.

изменению после отмены крепостного права (реформа 1861 г.). По-прежнему продолжала существовать община, которая должна была заниматься хозяйственной деятельностью на уровне сельского общества. Сельский сход был органом общинного самоуправления и решал вопросы, связанные с распределением земли среди членов общины на основе уравнительного землепользования, уплатой налогов (сохранялась круговая порука). Избираемый староста следил главным образом за своевременным и точным выполнением крестьянами повинностей. Он мог подвергаться аресту или принудительными работами до двух дней, штрафовать на сумму до одного рубля<sup>141</sup>. Надзор за крестьянским самоуправлением был сначала возложен на мировых посредников (дворянин, выступающий посредником между помещиком и крестьянином при выкупе земли), затем в 1874 г. уездные по крестьянским делам присутствия (состояло из уездного предводителя дворянства, уездного исправника, председателя земской управы, почетного мирового судьи), а в 1889 г. был учрежден институт земских начальников (потомственные дворяне, отвечающие имущественному, служебному и образовательному цензу). В компетенцию земских начальников входили исполнительно-распорядительные функции по делам крестьянского управления и некоторые судебные функции. Главным органом в волости (самая мелкая административно-территориальная единица, затем шли уезд и губерния) был волостной сход из выборных от сел — один выборный от десяти дворов и принимал решения, которые касались всей волости. На сходе выбирали волостного старшину. Утверждал старшину в должности мировой посредник, и он не только выполнял решения схода, но и полицейские функции. К последним функциям, например, относились задержание бродяг, дезертиров, объявлял законы и распоряжения правительства по указанию земской полиции, наблюдал за нераспространением слухов и ложных указах между крестьянами, доносил полиции о самовольно отлучившихся из волости, наблюдал за исполнением правил о приписки и увольнении крестьян из сельского общества. Волостной старшина имел право налагать те же взыскания, что и сельский староста. Волостной сход избирал волостной суд для рассмотрения мелких уголовных и гражданских дел. Волостное правление состояло из волостного старшины, сельских старост и сборщиков податей. К его ведению относились следующие вопросы: исполнение сметы, утвержденной волостным сходом; о продаже частного крестьянского имущества по взысканиям казны, помещика или другого частного лица, если это не относилось к ведению полиции. Сельские и волостные должности могли избираться, а некоторые могли назначаться (смотрители общественных заведений, писари и пр.). Общинное и волостное самоуправление можно рассматривать как сословное самоуправление, которое также находилось в определенной зависимости от административных властей. Трудно согласиться, например, с мнением Л. Е. Лаптевой, которая считает, что волостные органы можно рассматри-

---

<sup>141</sup> История отечественного государства и права : учебник / под ред. О. И. Чистякова. Москва, 1996. Ч. 1. С. 269.

вать как территориальные, а не сословные органы самоуправления<sup>142</sup>. Необходимо отметить, что волостной сход состоял волостных старост, сельских старост и крестьян, избираемых от каждого селения по одному от каждых 10 дворов, и здесь не было места ни для дворян, которые проживали в сельской местности и имели там свои усадьбы, но участвовали в выборах и работе земств, ни тем более для горожан. Кроме того, избираемый сходом суд также был из крестьян, и судили только крестьян. Они пришли на смену помещичьему суду и рассматривали гражданские дела до 100 рублей и мелкие уголовные дела (драки, оскорбления, порча имущества) на основе обычая, а не абстрактной нормы<sup>143</sup>. В этот появлялась политика царского правительства, когда крестьянам предоставили личную свободу, но не сделали полноправными по отношению не только к дворянству, но даже и городскому сословию, поэтому сход и суд из крестьян и для крестьян, вполне соответствовал этой политике.

Попытку провести реформу местного самоуправления предприняло после Февральской революции 1917 г. Временное правительство, приняв 21 мая 1917 г. Закон о земской реформе. Необходимость обновления органов местного самоуправления связывалось правительством с тем, что организацию демократического общенародного голосования в Учредительное собрание нельзя было поручить старым земствам, сформированным на основе цензового избирательного права, так и узкоклассовым Советам<sup>144</sup>.

В целом, рассматривая процесс становления и развития институтов самоуправления в дореволюционной России, можно прийти к следующим выводам: самоуправление допускалось государственной властью на тех этапах исторического развития, которые отличались сложностью и противоречивостью политических и социальных процессов и, в том случае, когда центральная власть остро нуждалась в поддержке значительной части населения, как только необходимость в этом отпадала, возобладали тенденции к централизации государственного аппарата. Кроме того, доминирующая роль государства в развитии местного самоуправления являлась «необходимым условием его развития, обеспечивающим местное самоуправление политической поддержкой»<sup>145</sup>.

Октябрьская революция 1917 г. внесла коренные изменения в формирование системы органов власти и ее структуру. Основную роль в становлении государственно-политическом строе советского государства сыграли Советы. Необходимо отметить, что Советы возникли в период первой русской революции 1905 – 1907 гг., благодаря творчеству самих масс. Советы формировались как новые органы из представителей, делегированных коллективами рабочих заводов и фабрик, и противопоставляли себя как подконтрольных пра-

---

<sup>142</sup> Лаптева Л. Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). Москва, 1998. С. 93.

<sup>143</sup> Белковец Л. П., Белковец В. В. Судебная реформа 1864 г. в России : учебное пособие. Новосибирск, 1999. С. 14.

<sup>144</sup> Кудинов О. А. Учредительное Собрание в России 1918 г.: классовая теория против права // История государства и права. 2006. № 4. С. 10.

<sup>145</sup> Акмалова А. А. Особенности местного самоуправления в РФ. Теория вопроса и опыт регулирования. Москва, 2002. С. 248.

вительству органы городского самоуправления, так и органам административного управления. После Февральской революции Советы стали появляться повсеместно: Советы солдатских депутатов, Советы крестьянских депутатов и Советы рабочих депутатов. Советы брали на себя властные функции, действуя параллельно с органами Временного правительства и даже заменяя их. Например, в поединке Временного правительства и Петроградского совета выигрывал последний. Так 9 апреля 1917 г. он признал «запашку всех пустующих земель делом государственной важности. А когда в первые дни революции была ликвидирована полиция, из тюрем выпущены уголовники и Петроград жил под страхом массовых грабежей, Временное правительство создало милицию из студентов добровольцев, а Петроградский совет – милицию из рабочих, откомандированных в обязательном порядке 1 от каждых 10 рабочих<sup>146</sup>. И таких примеров можно было привести достаточно много. Надо отметить, что обретение Советами власти происходило вопреки желаниям их руководства, во главе которых стояли эсеры и меньшевики. Никаких планов сделать Советы альтернативной формой власти у Петроградского совета не было. Но революционная стихийная масса меняла ситуацию. Важным событием в этой ситуации явились Апрельские тезисы В. И. Ленина, лидера партии большевиков. О выборе пути после февраля 1917 г. Ленин писал: «Не парламентская республика – возвращение к ней от Советов рабочих депутатов было бы шагом назад, а республика Советов рабочих, батрацких и крестьянских депутатов по всей стране, снизу доверху». Вернувшись в 1917 г. в Россию, он писал: «Советы не поняты... еще и в том отношении, что представляют из себя новую форму, новый тип государства»<sup>147</sup>. На уровне государства это был новый тип, но на уровне самоуправления, это традиционный тип общественного управления. В России Советы выросли из крестьянских представлений об идеальной власти. Советы, которые формировались из представителей народа, были близки к крестьянской общине, которая строилась на самоуправлении. Поэтому не случайно, представители различных партий и направлений считали, что крестьянская община явилась почвой советского строя, сделав их базовым звеном новой государственности<sup>148</sup>. На это указывал советский и современный исследователь академик Ю.С. Кукушкин<sup>149</sup>.

После Октябрьской революции 1917 г. был взят курс на ликвидацию старых органов местного самоуправления. С 19 декабря 1917 г. функционировал даже специальный наркомат по делам самоуправления, который возглавляли левые эсеры. Он просуществовал всего три месяца и был упразднен после того, как левые эсеры в марте 1918 г. в знак протеста против подписания Брестского мира вышли из советского правительства. К этому времени

---

<sup>146</sup> Бирюков Н. И. Становление советской государственности: политико-правовые проблемы // История государства и права. 2006. № 6. С. 23.

<sup>147</sup> Там же. С. 22.

<sup>148</sup> Леонтович В. В. История либерализма в России. Москва, 1995. С. 179–309.

<sup>149</sup> Кукушкин Ю. С. Русская государственность: от общины к Советам // Диалог. 1999. № 11. С. 65–66.

почти все органы земского и городского самоуправления были упразднены. Ликвидация старых органов местного самоуправления проводилась в соответствии с циркуляром Наркомата внутренних дел от 6 февраля 1918 г.: роспуску подлежали прежние органы самоуправления, выступающие против советской власти, а остальные присоединялись к местным советам<sup>150</sup>. Первые месяцы строительства советской государственности доминировала местная автономия. Местные советы не признавали никакого вмешательства со стороны центра: главным был лозунг «Вся власть на местах». Это было время децентрализации, когда появлялись областные, губернские и даже уездные республики во главе с собственными Советами народных комиссаров. Существующие Советы, которые обладали элементами самостоятельности и независимости вступили в противоречие с жесткой централизацией государственных органов. Господствующей становится концепция местных Советов, как части единой общегосударственной советской власти. Каждый Совет теперь рассматривался как орган государственной власти, действующий от имени Советского государства, входящий в систему государственных органов. Некоторые авторы отмечают, политизированность местных Советов изначально и они рассматривались как первичные ячейки осуществления «пролетарской диктатуры», которые представляли собой не столько как органы решения местных проблем на основе общественной самодеятельности, а скорее как органы, через которые трудящиеся массы реализовали свои классовые интересы<sup>151</sup>.

С принятием Конституции РСФСР 1918 г. устанавливается единая система Советов. Предусматривалось два вида местных советов: советы депутатов и съезды депутатов. Советы депутатов образовывались в селах, городах и других населенных пунктах. Съезды советов выступали в качестве представительных органов, действовавших на территории отдельных административно-территориальных единиц – волости, уезда, губернии и области.

В селениях с численностью менее 10000 человек избирался сельский совет из расчета 1 депутат на каждые 100 жителей, но не более 50 депутатов. В городах норма представительства устанавливалась 1 депутат от 1000 населения, но не более 1000 депутатов. Волостной съезд советов состоял из представителей сельских советов, избираемых этими советами из расчета 1 представитель от 10 депутатов совета. Уездный съезд советов формировался по такой же системе, только норма устанавливалась 1 депутат на 1000 жителей, но не более 300 депутатов. Губернский съезд советов формировался как из представителей городских, так и волостных советов. На съезд городской совет избирал своих представителей из расчета 1 депутат на 2000 жителей, а от волостных съездов – 1 депутат на 10000 жителей. Областной съезд советов состоял из представителей городских советов и уездных съездов советов, из расчета 1 депутат от 5000 жителей города, и 1 депутат от 25000 жителей се-

---

<sup>150</sup> Романенко В. Б. Историческое развитие местного самоуправления в России как элемент системы разделения властей в XVI–XX вв. // История государства и права. 2010. № 7. С. 14.

<sup>151</sup> Буров А. Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. Ростов-на-Дону, 2000. С. 69.

ла<sup>152</sup>. Таким образом, выборы в местные представительные органы на этом этапе были не самими демократическими и даже не соответствовали принципам партийной программы большевиков, предусматривающей всеобщее, равное и прямое избирательное право во все органы местного самоуправления. Но подобные меры должны были на этом этапе обеспечить наибольшее число голосов от рабочих, поддерживающих большевиков и готовых проводить их курс<sup>153</sup>.

Согласно Конституции местные советы всех уровней должны были избирать исполнительные комитеты для осуществления организационной работы и проведения решений местных и центральной власти в жизнь. Исполкомы областных, губернских, уездных и волостных советов подразделялись на отделы по основным направлениям деятельности: организационный, финансовый, промышленности. Местные советы признавались высшей властью в пределах соответствующей административно-территориальной единицы либо населенного пункта. Жителям сел предоставлялось право не избирать совет депутатов, а осуществлять управление общим собранием. К ведению местных советов Конституция отнесла решение следующих вопросов: проведение в жизнь всех постановлений высших органов советской власти; принятие мер к поднятию территории в культурном и хозяйственном отношении; разрешение вопросов местного значения; объединение всей деятельности советского государства на соответствующей территории<sup>154</sup>.

Кроме того, съездам советов всех уровней и их исполкомами предоставлялось право осуществлять контроль над деятельностью нижестоящих советов. Все доходы и расходы местных Советов были поставлены под контроль центра.

Таким образом, Конституция РСФСР 1918 г. установила стройную систему местных советов, основанную на следующих принципах: иерархической подчиненности нижестоящих советов вышестоящих и праве самостоятельно решать вопросы местного значения, представлять высшую власть на соответствующей территории.

Конституция СССР 1936 г. преобразовывала Советы крестьянских и рабочих депутатов в Советы депутатов трудящихся, упраздняла съезды советов, а сами Советы превращались в постоянно действующие органы власти и управления и формировались на основе всеобщего, прямого, равного избирательного права. Местные Советы провозглашались полновластными органами на своей территории и должны были решать наиболее важные вопросы государственного, хозяйственного, социально-жилищного строительства<sup>155</sup>. Эти изменения были связаны с обоснованием тезиса о ликвидации кулачества как класса и построения основ социализма. Однако на этом этапе развития подобные нормы выглядели как декларация.

---

<sup>152</sup> Титов Ю. П. Хрестоматия по истории государства и права России. Москва, 1997. С. 312–314.

<sup>153</sup> Сырых В. М. История государства и права России. Советский и современные периоды : учебное пособие. Москва, 1999. С. 24.

<sup>154</sup> Титов Ю. П. Хрестоматия по истории государства и права России. Москва, 1997. С. 312–314.

<sup>155</sup> Там же. С. 352.

В дальнейшем происходили некоторые изменения в деятельности Советов, но не по существу, например по Конституции СССР 1977 г. Советы были переименованы в Советы народных депутатов.

Необходимо отметить, что в целом в советский период вопросы в пределах своей компетенции местные Советы рассматривали на сессиях, которые созывались их исполнительными комитетами. Сессии проходили в один день. Местные Советы, за исключением поселковых и сельских Советов, образовывали отделы и управления исполнительных комитетов, которые подчинялись в своей деятельности как Советам и их исполкомам, так и соответствующим органам государственного управления. Депутаты местных Советов осуществляли свои полномочия, не прерывая своей трудовой деятельности. Они должны были работать с наказами депутатов и могли быть отозваны по решению большинства избирателей округа. Принципом построения и функционирования Советов являлся демократический централизм, допускавший формально самостоятельность местных органов власти, а в действительности, проявлявшийся в подчинении нижестоящих вышестоящим органам (акты вышестоящих были обязательны к исполнению, они же могли отменять решения нижестоящих, исполкомы были подотчетны не только соответствующему Совету, но и одновременно соответствующему органу вышестоящего Совета).

Поэтому возникает вопрос о том, можно ли Советы рассматривать как органы местного самоуправления? Существующие точки зрения можно разделить на три. Первые, не рассматривают Советы как органы местного самоуправления, считая их органами местного управления<sup>156</sup>. Указывая при этом на то, что жесткая вертикаль власти и подчинения, не соответствует идеи местного самоуправления, и установившийся советский порядок даже не был похож на положение органов центрального правительства на местах в европейской части царской России. Вторые отмечают, что можно допустить вывод о существовании местного самоуправления в период советского строя<sup>157</sup>, поскольку местный интерес сохранялся в их деятельности, Советы старались решать все вопросы с учетом общих интересов государства, в свою очередь, привлекая его внимание к своим нуждам, формировались Советы выборным путем, вопросы решали в коллегиальном порядке на сессиях и заседаниях исполкомов, население привлекалось к деятельности Советов. Третьи, констатируют, что «однако местные Советы так и не приобрели качеств «работающей корпораций», т. е. органов, самостоятельно решающих вопросы местной жизни, фактически реализующих свои конституционные полномочия, позволяющие осуществлять не только нормотворческую, но и управленческую функцию. Реальная власть на местах находилась в руках аппарата партийных органов, волю которых выполняли Советы<sup>158</sup>. Таким образом, разграничивая де-юре, и де-факто.

---

<sup>156</sup> Еремян В. В., Федоров М. В. Указ. соч. С. 173–174.

<sup>157</sup> Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. Москва, 2009. С. 99–103.

<sup>158</sup> Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Москва, 2007. С. 79.

На наш взгляд, Советы можно отнести к органам местного самоуправления с той долей условности, которая применима и к тем органам, существовавшим в дореволюционной России, и рассматриваемым в этом историко-правовом исследовании. Разница заключалась в том, что со временем естественно расширялся круг лиц, которые могли участвовать в работе и организации органов местного самоуправления. Кроме того считаем, что в советский период продолжалась та же тенденция взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления, которая ранее была отмечена применительно к дореволюционному периоду: самоуправление допускалось государственной властью в том случае, когда центральная власть остро нуждалась в поддержке значительной части населения, как только необходимость в этом отпадала, возобладала тенденции к централизации государственного аппарата. Пространства нашего государства требовали, с одной стороны наличие сильной власти (княжеской, царской, императорской, советской), а с другой стороны, не имея возможности на этом пространстве повсюду установить центральную власть, допустить самоуправление, поэтому такое положение вещей, характерно для всей истории нашей страны и в этом особенность российского варианта взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления.

На основании вышеизложенного, возможно предположить, что на современном этапе развития местного самоуправления вполне возможно, что возобладают тенденции централизации, поскольку этап формирования современной российской государственности, когда центральная власть нуждалась, в поддержке населения пройден. Для подтверждения этой мысли можно было привести, как пример, принятие Указа Президента РФ от 28.04.2008 № 607 в ред. от 14.10.2012 «Об оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»<sup>159</sup>. Документ предусматривал контроль и оценку деятельности указанных муниципальных образований не только со стороны населения, но и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Необходимо отметить, что в современной юридической науке предлагается «синтетическая модель» местного самоуправления, которая бы объединила достоинства государственной и общественной теории самоуправления<sup>160</sup> и лучшим признается «системное восприятие централизующего и децентрализующего векторов»<sup>161</sup>. Некоторые ученые, критикуют избранную модель местного самоуправления в РФ, считая ее несоответствующей, ни объективному состоянию современного российского общества, ни историческому

---

<sup>159</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003.

<sup>160</sup> Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. Москва, 2007. С. 102.

<sup>161</sup> Кеня И. А. Исторические аспекты правового регулирования местного самоуправления // История государства и права. 2008. № 11. С. 38.

опыту отечественного самоуправления, имея, прежде всего, в виду опыт земств<sup>162</sup>.

В процессе реализации реформы местного самоуправления в современной России необходимо, безусловно, использовать исторический опыт правового регулирования местного самоуправления для создания такой модели, которая в первую очередь отвечала интересам и потребностям населения и способствовала развитию территорий.

---

<sup>162</sup> Куликов В. В. Местное самоуправление и административный надзор: исторический опыт земств // Журнал российского права. 2000. № 7. С. 142.

## **ГЛАВА 3. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

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

Традиционно под территориальной основой местного самоуправления понимается – институт муниципального права, представляющий собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления: создание и состав территории муниципальных образований, порядок установления и изменения границ муниципальных образований, преобразование (изменение правового статуса) муниципальных образований и упразднение муниципальных образований.

В Российской Федерации территориальная организация местного самоуправления имеет двухуровневую систему. На нижнем (первом) уровне расположены городские и сельские поселения (п. 1 ч. 1 ст. 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). На верхнем (втором) уровне находятся муниципальные районы, в состав которых входят городские и сельские поселения (п. 2 ч. 1 ст. 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Однако городские округа и внутригородские территории городов федерального значения не входят в полной мере в указанную систему.

Территория городского округа не входит в состав территории муниципального района (п. 14 ч. 1 ст. 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Городские округа призваны автономно от муниципального района решать как вопросы местного значения поселения, так и вопросы местного значения муниципального района, а кроме того, вправе осуществлять переданные им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации отдельные государственные полномочия (ч. 2 ст. 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Внутригородские территории (внутригородские муниципальные образования) городов федерального значения образуются исключительно на территориях двух городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, которые в соответствии со ст. 65 Конституции Российской Федерации обладают статусом субъектов Российской Федерации. Образование на территории городов федерального значения других видов муниципальных образований законодательством о местном самоуправлении не предусмотрено. Исходя из положений ч. 2 ст. 79 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование осуществляются законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга с учетом мнения населения соответствующих внутригородских

территорий. Таким образом, все остальные вопросы территориальной организации местного самоуправления в городах федерального значения определяются законами г. Москвы и г. Санкт-Петербурга.

По состоянию на 1 января 2013 года в Российской Федерации насчитывается 23001 муниципальное образование, из них: сельских поселений — 18722, городских поселений — 1687 (поселений — 20409), муниципальных районов — 1817, городских округов — 518, внутригородских территорий городов федерального значения — 257 (в г. Москве — 146, г. Санкт-Петербурге — 111). В субъектах Российской Федерации показатели весьма различны, например, в Иркутской области 472 муниципальных образования, из них сельских поселений — 363, городских поселений — 67 (поселений — 430), муниципальных районов — 33, городских округов — 9. В Республике Татарстан: 974 муниципальных образования, из них сельских поселений — 891, городских поселений — 38 (поселений — 929), муниципальных районов — 43, городских округов — 2<sup>163</sup>.

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

В соответствии с абз. 8 ч. 1 ст. 2 Закона № 131-ФЗ «муниципальное образование — городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения». Из этого определения следует, что законодатель не пытается раскрыть основные признаки муниципального образования, а лишь перечисляет виды муниципальных образований. В этом отношении более удачной видится формулировка дефиниции муниципального образования в ранее действовавшем Федеральном законе 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>164</sup>: «городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах, которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления» (абз. 2 ч. 1 ст. 1). Представляется, что в этом определении называются основополагающие признаки муниципального образования.

Во-первых, любое муниципальное образование — это обособленная территориальная единица с собственным правовым статусом, поскольку любое муниципальное образование создается, преобразуется или упраздняется в особом порядке, получая при этом определенные полномочия соответствующего муниципального образования (городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения). Между тем, несмотря на то, что местное самоуправление напрямую не зависит от административно-территориального устройст-

<sup>163</sup> Российский статистический ежегодник. 2013 : статистический сборник. Москва, 2013. С. 44.

<sup>164</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

ва субъекта Российской Федерации создание муниципальных образований, прежде всего в форме поселений находится в тесной взаимосвязи с ним.

Во-вторых, территория муниципального образования должна быть населенной. Иными словами необходимо, наличие на данной территории постоянно проживающих местных жителей. При этом законодатель не устанавливает строго определенное количество физических лиц и их статус для надделения той или иной территориальной единицы статусом муниципального образования, а лишь устанавливает некоторые принципы.

В-третьих, в пределах муниципального образования осуществляется местное самоуправление. На территории где организовано местное самоуправление, население должно иметь право и действительную способность решать вопросы местного значения, под которыми абз.10 ст.2 Закона № 131-ФЗ понимает «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно».

В-четвертых, для решения вопросов местного значения необходима экономическая основа, в первую очередь муниципальная собственность и местный бюджет. Муниципальная собственность — это имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям<sup>165</sup>. Местный бюджет — это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления<sup>166</sup>.

В-пятых, обязательным признаком муниципального образования является наличие выборных и иных органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления — это «избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения»<sup>167</sup>. 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. Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением слу-

---

<sup>165</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301 (п. 1 ст. 215).

<sup>166</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823 (абз. 2 ст. 6).

<sup>167</sup> Абзац 12 ст. 2 Закона № 131-ФЗ.

чаев, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 34).

С учетом вышесказанного можно сделать вывод о том, что муниципальное образование — это территориальная единица, в границах которой население непосредственно или через органы местного самоуправления решает вопросы местного значения, управляя муниципальной собственностью и местным бюджетом.

Как уже было рассмотрено выше, законодатель выделяет пять видов муниципальных образований.

1. Сельское поселение.
2. Городское поселение.
3. Муниципальный район.
4. Городской округ.

5. Внутригородскую территорию (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения.

Сельское поселение — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления (абз. 2 ст. 2 Закона № 131-ФЗ).

Городское поселение — город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления (абз. 3 ст. 2 Закона № 131-ФЗ).

Муниципальный район — несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (абз. 5 ст. 2 Закона № 131-ФЗ).

Городской округ — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (абз. 6 ст. 2 Закона № 131-ФЗ).

Внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения — часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется на-

селением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления (абз. 7 ст. 2 Закона № 131-ФЗ).

### ***§ 3. Границы муниципальных образований и требования, предъявляемые к ним***

Граница муниципального образования — это воображаемая линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы территории муниципального образования (суши, вод, недр и воздушного пространства), то есть пространственный предел действия полномочий населения и органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

Наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, внутригородской территории городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями, предусмотренными ст. ст. 11–13 Закона № 131-ФЗ.

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

1) территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями. Территории с низкой плотностью сельского населения, за исключением территорий, указанных в пункте 3 настоящей части, могут не включаться в состав территорий поселений;

2) территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения и (или) на территориях упраздняемых поселений межселенные территории входят в состав муниципальных районов;

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

4) в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения;

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

6) в состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения – более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения – менее 3000 человек каждый);

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

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

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

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

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

12) территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения;

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

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

15) границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

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

#### **§ 4. Учет и государственная регистрация муниципальных образований. Государственный реестр муниципальных образований. Порядок внесения муниципального образования в государственный реестр**

Учет муниципальных образований осуществляется Федеральной службой государственной статистики Российской Федерации. В соответствии с пунктом 5.5 положения о Федеральной службе государственной статистики, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2008 г. № 420 с изм. от 19 июня 2012 г. № 601 Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации утверждает формы федерального статистического наблюдения и указания по их заполнению по представлению субъектов официального статистического учета, если иное не установлено федеральными законами. На основании указанного выше документа приказом Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 455 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за состоянием экономики и социальной сферы муниципального образования» утверждены прилагаемые годовые формы федерального статистического наблюдения с указаниями по их заполнению, в том числе форма № 1-администрация «Сведения о муниципальных образованиях» (приложение № 1), которая предоставляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января текущего года.

Государственная регистрация муниципальных образований осуществляется на основании постановления Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2012 г. № 344 «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации»<sup>168</sup>, которым утверждены прилагаемые Правила ведения государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации, а Министерству юстиции Российской Федерации поручено утвердить формы документов по ведению государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации<sup>169</sup>.

В соответствии с указанными выше документами ведение государственного реестра муниципальных образований осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации через свои территориальные органы (далее — территориальные органы).

Включению в реестр подлежат муниципальные образования, созданные на территории Российской Федерации, уставы которых зарегистрированы в установленном порядке. Реестр ведется на бумажных и электронных носителях. При несоответствии записей на бумажных носителях записям на электронных носителях приоритет имеют записи на бумажных носителях. Содержащиеся в реестре сведения являются открытыми и общедоступными. Сведе-

<sup>168</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 17. Ст. 2013.

<sup>169</sup> Об утверждении Инструкции о ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации : приказ Минюста РФ от 19 августа 2005 г. № 136 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 36.

ния из реестра предоставляются территориальными органами в виде выписки из реестра на основании письменного заявления (обращения) заинтересованного органа или лица в 30-дневный срок со дня поступления заявления. В случае отсутствия в реестре запрашиваемой информации заявителю в указанный срок выдается (направляется) соответствующая справка. Доступ к реестру обеспечивается через официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации в сети Интернет. Реестр состоит из разделов, в которые вносятся записи о включении муниципального образования в реестр, об изменениях в реестре и об исключении муниципального образования из реестра.

Раздел о включении муниципального образования в реестр содержит:

- а) наименование муниципального образования;
- б) наименование административного центра муниципального образования;
- в) сведения о документах, на основании которых муниципальное образование включается в реестр;
- г) запись о включении муниципального образования в реестр;
- д) государственный регистрационный номер;
- е) дату включения муниципального образования в реестр.

Раздел об изменениях в реестре содержит:

- а) сведения о документах, на основании которых вносятся изменения в реестр;
- б) дату внесения изменений в реестр;
- в) запись о внесении изменений в реестр.

Территориальный орган включает муниципальное образование в реестр на основании закона субъекта Российской Федерации о создании вновь образованного муниципального образования в течение 5 рабочих дней со дня государственной регистрации устава этого муниципального образования.

В случае изменения сведений о муниципальном образовании, содержащихся в реестре, территориальный орган Министерства юстиции Российской Федерации на основании закона субъекта Российской Федерации об изменении статуса муниципального образования, устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования) в течение 5 рабочих дней со дня государственной регистрации устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования) вносит в соответствующий раздел реестра необходимые сведения.

При упразднении, а также преобразовании муниципальных образований (в случае, если преобразование влечет создание новых муниципальных образований) упраздненные или преобразованные муниципальные образования исключаются из реестра.

Территориальный орган исключает муниципальное образование из реестра на основании закона субъекта Российской Федерации об упразднении либо преобразовании муниципального образования в течение 5 рабочих дней со дня вступления в силу указанного закона.

Сведения об исключении муниципального образования из реестра отражаются в разделе реестра об изменениях в реестре.

**§ 5. Порядок изменения границ муниципального образования  
(выдвижение инициативы об изменении границ,  
выявление мнения населения, принятие закона субъекта  
Российской Федерации об изменении границ, внесение изменений  
в устав муниципального образования, внесение изменений  
в государственный реестр муниципальных образований)**

Территориальная организация местного самоуправления не может находиться в статическом состоянии. На протяжении времени она нуждается в переменах, связанных с социальными, инфраструктурными и иными причинами. В связи с этим, в некоторых случаях возникает необходимость в изменении существующих границ между муниципальными образованиями.

Под изменением границ муниципальных образований понимается юридическая процедура, состоящая из совокупности последовательных стадий, направленных на переход части территории одного или нескольких муниципальных образований в состав других муниципальных образований.

Указанная юридическая процедура состоит из нескольких стадий. На первой стадии выдвигается инициатива изменения границ муниципальных образований. Данную инициативу могут выдвинуть население, органы местного самоуправления, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральные органы государственной власти. При этом Закон № 131-ФЗ не содержит каких-либо ограничений в отношении инициативы изменения границ муниципальных образований со стороны органов публичной власти, следовательно, ее может выдвинуть любой орган публичной власти, за исключением его территориальных структурных подразделения (например, управление Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту Российской Федерации).

Между тем порядок выдвижения инициативы изменения границ муниципальных образований у населения и органов публичной власти принципиально разный. Так, инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума, а инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. При этом уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50 процентов относительно минимальной численности населения, установленной пунктом 6 части 1 статьи 11 Закона № 131-ФЗ, после установления законами субъектов Российской Федерации границ поселений в соответствии с требованиями настоящего Федерального

закона не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений.

Следует отметить, что соответствующая инициатива изменения границ муниципальных образований может быть выдвинута только в тех формах, в которых Закон № 131-ФЗ предусматривает возможность изменения границ муниципальных образований, которые подробно будут нами рассмотрены при изучении второй стадии данной юридической процедуры.

После выдвижения инициативы об изменении границ муниципальных образований происходит переход ко второй стадии этой процедуры – выявлению и учету мнения населения по этому вопросу. При этом способ выявления мнения населения напрямую зависит от формы изменения границ муниципальных образований.

Так, первая форма предполагает, что при изменении границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов. Оно осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 Закона № 131-ФЗ, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном статьей 25.1 этого закона, с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов.

Вторая форма выражается в изменении границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений, влекущем отнесение территорий отдельных входящих в состав указанных поселений поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов и осуществляется с согласия населения поселений и городских округов, выраженного представительными органами соответствующих поселений и городских округов, а также с учетом мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов.

В третьей форме предполагается изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений. Оно осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 Закона № 131-ФЗ, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном статьей 25.1 Федерального Закона № 131-ФЗ, с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений.

Четвертая форма предполагает изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений. Эта форма может быть реализована с учетом мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений.

Обращает на себя внимание очень интересный факт в отношении учета мнения населения. Ни голосование по вопросам изменения границ муниципальных образований, ни сход граждан, ни решения представительных органов муниципальных образований не носят императивного характера, а являются не более чем формами выявления мнения населения, т. к. законодательство не предусматривает невозможность принятия закона субъекта Российской Федерации об изменении границ муниципальных образований в случае отрицательного мнения населения по данному вопросу, что вряд ли можно признать справедливым.

При реализации первых двух стадий процедуры изменения границ муниципальных образований начинается третья стадия, предусматривающая принятие или отклонение закона субъекта Российской Федерации об изменении границ муниципальных образований. Федеральное законодательство не содержит специального правового регулирования по вопросу особенностей внесения такого проекта закона субъекта Российской Федерации, кроме необходимости выдвижения соответствующей инициативы и выявления мнения населения по ней. Таким образом, проект закона субъекта Российской Федерации должен вноситься только субъектами, обладающими правом законодательной инициативы, установленным в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации. При этом закон субъекта Российской Федерации об изменении границ муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума (ч. 1 ст. 12 Закона № 131-ФЗ).

Четвертая стадия состоит во внесении изменений в уставы муниципальных образований, границы которых изменяются, в том числе связанные с изменениями численности населения и организационной основы местного самоуправления, после чего эти изменения должны быть зарегистрированы в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации. Кроме того, этим органам исполнительной власти необходимо обеспечить внесение изменений в реестр муниципальных образований в течение 5 рабочих дней со дня государственной регистрации устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования) и внесение в соответствующий раздел реестра необходимых сведений.

***§ 6. Преобразование муниципальных образований (объединение муниципальных образований, разделение муниципального образования, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением статуса городского округа)***

Преобразованием муниципальных образований является юридическая процедура, состоящая из совокупности последовательных стадий, направлен-

ных на изменение или прекращение правового статуса муниципального образования в формах объединения муниципальных образований, разделения муниципальных образований, изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Как уже отмечалось, указанная юридическая процедура состоит из нескольких стадий, подобных таковым при изменении границ муниципальных образований.

На первой стадии выдвигается инициатива изменения границ муниципальных образований. Данную инициативу могут выдвинуть население, органы местного самоуправления, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральные органы государственной власти. При этом Закон № 131-ФЗ не содержит каких-либо ограничений в отношении инициативы изменения границ муниципальных образований со стороны органов публичной власти, следовательно, ее может выдвинуть любой орган публичной власти, за исключением его территориальных структурных подразделения.

Следует отметить, что соответствующая инициатива преобразования муниципальных образований может быть выдвинута только в тех формах, в которых Закон № 131-ФЗ предусматривает возможность преобразования муниципальных образований, которые подробно будут нами рассмотрены при изучении второй стадии данной юридической процедуры.

Между тем порядок выдвижения инициативы преобразования муниципальных образований у населения и органов публичной власти принципиально разный. Так, инициатива населения о преобразовании муниципальных образований реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума, а инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципальных образований оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

После выдвижения инициативы о преобразовании муниципальных образований происходит переход ко второй стадии этой процедуры – выявлению и учету мнения населения по этому вопросу. При этом способ выявления мнения населения напрямую зависит от формы преобразования муниципальных образований.

Первая форма преобразования муниципальных образований предполагает объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований. При этом для реализации этой формы преобразования требуется согласие населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений. Помимо этого вопрос о любой форме преобразования муниципальных образований в обязательном порядке выносится на публичные слушания каждого муниципального образования, интересы которых затрагиваются преобразова-

нием. Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений (ст. 28 Закона № 131-ФЗ). Кроме того, данная форма преобразования муниципальных образований влечет создание вновь образованного муниципального образования, т. е. при объединении двух и более поселений, объединившиеся поселения утрачивают статус муниципальных образований и преобразуются в единое вновь образованное поселение. Соответственно, после вступления в силу закона субъекта Российской Федерации досрочно прекращаются полномочия органов местного самоуправления объединившихся поселений, и проводится формирование в новом составе органов местного самоуправления вновь образованного поселения, после принятия, регистрации и вступления в силу устава объединенного поселения.

Вторая форма преобразования муниципальных образований предусматривает объединение поселения с городским округом. Оно осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. При этом поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования, а городской округ сохраняет свой правовой статус, т. е. объединение городского округа с поселением не влечет создания вновь образованного муниципального образования, принятия нового устава и других муниципальных правовых актов.

Объединение городского поселения с городским округом осуществляется одновременно с изменением административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в результате которого происходит объединение города, находящегося на территории городского округа, и города (поселка), находящегося на территории городского поселения и являющегося его административным центром.

Третьей формой преобразования муниципальных образований является объединение двух и более муниципальных районов, влекущее изменения границ иных муниципальных образований. Оно осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов. Данная форма преобразования муниципальных образований влечет создание вновь образованного муниципального образования, т. е. при объединении двух и более муниципальных районов, объединившиеся муниципальные районы утрачивают статус муниципальных образований и преобразуются в единый вновь образованный му-

ниципальный район. Соответственно, после вступления в силу закона субъекта Российской Федерации досрочно прекращаются полномочия органов местного самоуправления объединившихся муниципальных районов, и проводится формирование в новом составе органов местного самоуправления вновь образованного муниципального района, после принятия, регистрации и вступления в силу устава объединенного муниципального района.

Четвертая форма преобразования муниципальных образований предусматривает разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений. Оно осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования, предусмотренного ч. 3 ст. 24 Закона № 131-ФЗ, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном ст. 25.1. т. е. эта форма преобразования муниципальных образований, предусматривает создание из одного поселения нескольких вновь образованных поселений. Исходя из этого, разделяемое поселение утрачивает статус муниципального образования и, соответственно, прекращаются полномочия органов местного самоуправления разделенного поселения. Вновь образованные поселения нуждаются в формировании не только новых органов местного самоуправления, принятии, регистрации уставов каждого поселения, но и в пропорциональном разделении между ними муниципального имущества разделенного поселения.

При реализации пятой формы преобразования муниципальных образований происходит разделение муниципального района на несколько вновь образуемых муниципальных районов, которое осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района, как и во всех остальных формах преобразования муниципальных образований, решениям представительных органов по этому вопросу должны предшествовать публичные слушания. Таким образом, разделяемый муниципальный район утрачивает статус муниципального образования и, соответственно, прекращаются полномочия органов местного самоуправления разделенного муниципального района. Вновь образованные муниципальные районы нуждаются в формировании не только новых органов местного самоуправления, принятии, регистрации уставов каждого муниципального района, но и в пропорциональном разделении между ними муниципального имущества разделенного муниципального района.

Шестой формой преобразования муниципальных образований является изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа, которое осуществляется законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования, предусмотренного ч. 3 ст. 24 Закона № 131-ФЗ и проводимого отдельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого

включается) городское поселение. Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района. Не трудно заметить, что в данном случае происходит создание вновь образованного муниципального образования — городского округа, либо городского поселения. Исходя из вышеизложенного, городское поселение или городской округ меняют свой правовой статус (городской округ становится городским поселением или городское поселение становится городским округом), соответственно в этом случае прекращаются полномочия органов местного самоуправления и положения устава ранее существовавшего муниципального образования.

После реализации первых двух стадий процедуры преобразования муниципальных образований начинается третья стадия, предусматривающая принятие или отклонение закона субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципальных образований. Федеральное законодательство не содержит специального правового регулирования по вопросу особенностей внесения такого проекта закона субъекта Российской Федерации, кроме необходимости выдвижения соответствующей инициативы и выявления мнения населения по ней. Исходя из этого, проект закона субъекта Российской Федерации должен вноситься только субъектами права законодательной инициативы, установленными в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации. При этом закон субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципальных образований не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума (ч. 1 ст. 13 Закона № 131-ФЗ).

Четвертая стадия состоит во внесении изменений в уставы муниципальных образований, границы которых изменяются, в том числе связанные с изменениями численности населения и организационной основы местного самоуправления, после чего эти изменения должны быть зарегистрированы в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации. Кроме того, этим органам исполнительной власти необходимо обеспечить внесение изменений в реестр муниципальных образований в течение 5 рабочих дней со дня государственной регистрации устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования) вносит в соответствующий раздел реестра необходимые сведения.

### ***§ 7. Упразднение поселений***

Упразднение поселений — юридическая процедура, состоящая из совокупности последовательных стадий, направленных на лишение поселения статуса муниципального образования и его трансформацию в населенный пункт, расположенный на межселенной территории.

Несмотря на некоторое сходство с процедурой преобразования муниципальных образований законодатель полагает необходимыми ограничивать

их, т. к. в процессе упразднения поселения, оно перестает быть муниципальным образованием, а становится населенным пунктом на межселенной территории.

Данная юридическая процедура состоит из нескольких стадий, подобных таковым при изменении границ и преобразовании муниципальных образований.

На первой стадии выдвигается инициатива упразднения поселений. Данную инициативу могут выдвинуть население, органы местного самоуправления, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральные органы государственной власти.

Между тем порядок выдвижения инициативы упразднения поселений у населения и органов публичной власти принципиально разный. Так, инициатива населения об упразднении поселения оформляется решением об упразднении поселения, принятым на сходе граждан, проживающих в указанном поселении, а инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об упразднении поселения оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Очевидно, что в данном случае законодатель имеет в виду сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа и предусмотренный ст. 25 Закона № 131-ФЗ.

Кроме того, упразднение поселений допускается при следующих обязательных условиях:

- 1) поселение должно быть расположено на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях;
- 2) численность населения сельского поселения должна составлять не более 100 человек;
- 3) решение об упразднении поселения должно быть принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении.

На основании этих требований видно, что упразднено может быть только сельское поселение.

Вторая стадия состоит в выявлении мнения населения по вопросу об упразднении поселения. Мнение населения упраздняемого поселения выявляется путем проведения схода граждан, проживающих в указанном поселении в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 25.1 Закона № 131-ФЗ. При этом на этом сходе должно быть принято решение об упразднении поселения. Кроме того, упразднение поселений осуществляется с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района, на территории которого расположено упраздняемое поселение.

Третья стадия состоит в принятии или отклонении закона субъекта Российской Федерации об упразднении поселения Федеральное законодательство, как и при изменении границ муниципальных образований и преобразовании муниципальных образований, не содержит специального правового регулирования по вопросу особенностей внесения такого проекта закона субъекта Российской Федерации, кроме необходимости выдвижения соответствующей

инициативы и выявления мнения населения по ней. Исходя из этого, проект закона субъекта Российской Федерации должен вноситься только субъектами права законодательной инициативы, установленными в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации. Однако законодатель предусмотрел, что 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.

После вступления в силу закона субъекта Российской Федерации об упразднении поселения упраздненное поселение утрачивает статус муниципального образования и превращается в населенный пункт, расположенный на межселенной территории муниципального района, о чем территориальный орган Министерства юстиции Российской Федерации на основании закона субъекта Российской Федерации об упразднении муниципального образования исключает упраздненное поселение из реестра муниципальных образований.

### ***§ 8. Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях***

Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях — это юридическая процедура, состоящая из совокупности последовательных стадий, направленных на наделение населенного пункта статусом поселения.

Исходя из того, что сельское поселение — это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, а городское поселение — это город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, создание вновь образованных поселений на межселенных территориях возможно только в случае нахождения на этой территории сельского населенного пункта, как правило, с численностью жителей более 1000 человек или сельских населенных пунктов, объединенных общей территорией, численность в каждом из которых менее 1000 человек, либо наличие там городского поселения (ст. ст. 2, 10, 11 Закона № 131-ФЗ).

Рассматриваемая юридическая процедура состоит из нескольких стадий, подобных таковым при изменении границ и преобразовании муниципальных образований.

На первой стадии выдвигается инициатива создания вновь образованных поселений на межселенных территориях. Такую инициативу могут выдвинуть население, органы местного самоуправления, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральные органы государственной власти.

Между тем порядок выдвижения инициативы создания вновь образованных поселений на межселенных территориях у населения и органов публичной власти не совпадает. Так, в случае выдвижения на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, инициативы о создании вновь образованного поселения такая инициатива оформляется решением схода граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте, а инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об упразднении поселения оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. В данном случае законодатель имеет в виду сход граждан, предусмотренный п. 5 ч. 1 ст. 25.1 Закона № 131-ФЗ. В случаях, предусмотренных данным законом, сход граждан может проводиться в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, в целях выдвижения инициативы населения по вопросам, связанным с организацией и осуществлением местного самоуправления.

Вторая стадия состоит в выявлении мнения населения по созданию вновь образованных поселений на межселенных территориях. Данная процедура осуществляется с согласия населения муниципального района, выраженного представительным органом муниципального района, на территории которого расположена межселенная территория, исходя из этого, представляется, что при отсутствии такого согласия создание вновь образованных поселений на межселенных территориях недопустимо. Между тем законодатель не урегулировал вопрос о выявлении мнения населения вновь образуемого муниципального образования, в случае выдвижения инициативы создания вновь образованных поселений на межселенных территориях органами местного самоуправления, органами государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральными органами государственной власти. Думается, что в этом случае должны использоваться нормы п. 5 ч. 1 ст. 25.1 по аналогии, т. е. путем проведения схода граждан.

Третья стадия состоит в принятии или отклонении закона субъекта Российской Федерации о создании вновь образованных поселений на межселенных территориях. Федеральное законодательство, как и при изменении границ муниципальных образований, преобразовании муниципальных образований и упразднении поселений, не содержит специального правового регулирования по вопросу особенностей внесения такого проекта закона субъекта Российской Федерации, кроме необходимости выдвижения соответствующей инициативы и выявления мнения населения по ней. Исходя из этого, проект закона субъекта Российской Федерации должен вноситься только субъектами права законодательной инициативы, установленными в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации.

После вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о создании вновь образованного поселения на межселенной территории населенный пункт приобретает статус муниципального образования.

## ГЛАВА 4. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### § 1. Понятие системы органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления – это органы, избираемые непосредственно населением и (или) формируемые представительным органом муниципального образования, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и ответственные перед населением за надлежащее осуществление своих полномочий<sup>170</sup>. Они являются одним из способов осуществления власти в пределах муниципального образования, посредством их обеспечивается решение вопросов местного значения и управление местными делами.

Органы местного самоуправления образуют определенную структуру, которая устанавливается населением самостоятельно и закрепляется уставом муниципального образования. Под самостоятельностью населения в этом случае понимается право населения решать вопрос о структуре органов местного самоуправления как через институты прямой демократии, так и через представительный орган муниципального образования, если законами не установлен иной способ ее определения.

Понятие структуры органов местного самоуправления можно рассматривать двояко. В широком смысле слова структура органов местного самоуправления включает структурные подразделения местного самоуправления, а также функциональные связи между ними, возникающие в процессе решения вопросов местного значения<sup>171</sup>.

В узком смысле слова структура органов местного самоуправления определяется как система органов, посредством которой в пределах муниципального образования осуществляется местное самоуправление<sup>172</sup>. В рамках этой структуры органы местного самоуправления не изолированы друг от друга, они наделяются собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и находятся в организационных и компетенционных связях между собой. Отсюда следует, что структуру органов местного самоуправления можно определить как систему органов местного самоуправления, обладающих собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и находящихся в тесных связях между собой<sup>173</sup>.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-

<sup>170</sup> Выдрин И. В. Муниципальное право России : учебник для вузов. Москва, 2005. С. 135.

<sup>171</sup> Баранчиков В. А. Понятие и правовые проблемы структуры местного самоуправления // Lex Russica. 2005. № 1. С. 436.

<sup>172</sup> Баранчиков В.А. Понятие и правовые проблемы структуры местного самоуправления. С. 436.

<sup>173</sup> См. об этом: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. Москва, 2001. С. 133 ; Баранчиков В. А. Понятие и правовые проблемы структуры местного самоуправления. С. 437.

распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления. Структурные подразделения местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) не входят в структуру органов местного самоуправления, а являются органами управления этой администрации<sup>174</sup>.

Закон № 131-ФЗ устанавливает открытый перечень органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, которые составляют структуру органов местного самоуправления. Муниципальному образованию, независимо от его вида, предоставляется право самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления и создавать (формировать) органы местного самоуправления. Но при этом должны соблюдаться обязательные требования, установленные вышеназванным Законом. Во-первых, эти органы и должностные лица должны быть предусмотрены уставом муниципального образования. Во-вторых, они должны быть наделены собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Отсюда следует, что в уставе муниципального образования необходимо установить их правовой статус, включая определение места в структуре органов местного самоуправления, их функций и полномочий, порядок создания (формирования) и основания прекращения их полномочий.

Из смысла ч. 1 ст. 34 Закона № 131-ФЗ вытекает, что поскольку муниципальное образование самостоятельно устанавливает структуру органов местного самоуправления, то оно вправе не только расширять перечень этих органов, но и ограничивать его. Так, уставы ряда муниципальных районов, а также многих сельских и городских поселений в структуре органов местного самоуправления не предусматривают контрольный орган<sup>175</sup>. Однако структура органов местного самоуправления в обязательном порядке должна быть предусмотрена уставом муниципального образования независимо от его вида.

В соответствии с частью 2 статьи 34 Закона № 131-ФЗ в структуре органов местного самоуправления следует выделить два вида органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. К первому виду относятся обязательные органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления – представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования). На основании указанных положений Закона № 131-ФЗ их наличие в структуре органов местного самоуправления является

---

<sup>174</sup> Пылин В. В. Муниципальное право Российской Федерации : учебник для вузов. Санкт-Петербург, 2003. С. 296.

<sup>175</sup> См., например: Устав муниципального образования «Жигаловский район» : принят Думой Жигаловского района 19 нояб. 1999 г. № 112 : в ред. решения Думы муниципального образования «Жигаловский район» от 21 июня 2005 г. № 177 (Иркутская область). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

обязательным, поскольку они выступают как важнейшее организационное условие реальности и эффективности осуществления местного самоуправления. Вместе с тем Закон № 131-ФЗ допускает отступление от этого предписания. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 35 Закона представительный орган не формируется в муниципальных образованиях такого вида, как поселение. Но при этом обязательно учитывается численность его населения. В тех поселениях, в которых численность жителей, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек, представительный орган не формируется. Уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется и его полномочия осуществляются сходом граждан (ч. 3 ст. 35 Закона № 131-ФЗ).

Следует отметить, что в отличие от ранее действовавшего рамочного Федерального закона 1995 года комментируемый Закон расширил перечень органов, создание которых является обязательным для муниципального образования. Этим подчеркивается их значимость для осуществления самоуправленческих отношений на территории муниципального образования. Вместе с тем императивное установление обязательности наличия представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации (исполнительно-распорядительного органа) в структуре органов местного самоуправления вызывает сомнение в части соответствия этого предписания конституционной норме о самостоятельном определении населением структуры органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации)<sup>176</sup>. Устанавливая обязательные органы в структуре органов местного самоуправления, законодатель стремился обеспечить демократичность муниципальных институтов, совершенствовать механизм управления муниципальным образованием, исключить сосредоточение местной власти в руках одного должностного лица или одного органа и обеспечить разделение местной власти по основным ее функциям с целью повышения эффективности местного самоуправления.

Ко второму виду органов местного самоуправления следует отнести те, создание которых не является обязательным для муниципального образования. Эти органы называются факультативными<sup>177</sup>. К их числу относится контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, которые создаются в муниципальном образовании на основании права населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления. В силу этого предписания в уставах многих городских и сельских поселений, а также ряда муниципальных районов в структуре органов местного самоуправления не предусмотрен контрольный орган, а также иные органы местного

---

<sup>176</sup> На это положение указывал Конституционный Суд Российской Федерации. См., например, постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области».

<sup>177</sup> Выдрин И. В. Муниципальное право России. С. 137.

самоуправления и должностные лица местного самоуправления, правом на создание которых наделены муниципальные образования.

Часть 2 статьи 34 Закона № 131-ФЗ, определяя основные положения, связанные со структурой органов местного самоуправления для всех муниципальных образований, устанавливает исключения, которые распространяются на муниципальные образования, имеющие статус поселений. В этих муниципальных образованиях представительный орган не формируется, а его функции выполняет сход граждан, но при условии, что численность жителей, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек.

Определенные исключения установлены для муниципальных образований, имеющих статус сельского поселения, а также для внутригородского муниципального образования города федерального значения. В них формируются обязательные для муниципального образования органы местного самоуправления, но предоставляется право главе муниципального образования возглавлять местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) и исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования. Отсюда следует, что в сельском поселении и внутригородском муниципальном образовании города федерального значения высшее должностное лицо муниципального образования одновременно может быть главой муниципального образования, председателем представительного органа и главой местной администрации.

Однако комментируемая часть статьи не обязывает в сельском поселении и внутригородском муниципальном образовании города федерального значения муниципальные образования этих видов возлагать на главу муниципального образования функции председателя представительного органа и главы местной администрации. Сосредоточить в руках высшего должностного лица муниципального образования функции председателя представительного органа и главы местной администрации – право этих муниципальных образований. При этом не имеет значения, избирается глава муниципального образования на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. Закон № 131-ФЗ устанавливает в этом случае только одно требование, чтобы уставом сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения было предусмотрено, что глава муниципального образования является главой местной администрации и одновременно исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

В то же время уставом может быть предусмотрен и иной порядок формирования местной администрации, например, она может возглавляться лицом, назначаемым на должность по контракту, или глава муниципального образования одновременно может быть главой местной администрации, но не являться председателем представительного органа сельского поселения,

внутригородского муниципального образования города федерального значения.

Таким образом, Закон № 131-ФЗ предоставляет право населению сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения самостоятельно определить структуру органов местного самоуправления и закрепить ее в уставе муниципального образования, но с соблюдением требования об обязательности наличия в ней представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования и местной администрации.

Кроме того, в соответствии с уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. В этом случае в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется, глава поселения входит в состав представительного органа поселения и исполняет полномочия его председателя (ч. 2 статьи 34 Закона № 131-ФЗ).

Часть 3 ст. 34 Закона № 131-ФЗ устанавливает вид нормативного правового акта, которым должны регулироваться отношения, возникающие в связи с организацией и деятельностью органов местного самоуправления. В качестве такого акта комментируемый Закон определяет устав муниципального образования, который является основным нормативным правовым актом для каждого вида муниципального образования.

Закон № 131-ФЗ определяет круг отношений, которые должны быть урегулированы уставом муниципального образования в части определения правового статуса органов местного самоуправления. Так, устав должен определять порядок формирования органов местного самоуправления, устанавливать полномочия каждого из них, предусматривать срок полномочий и основания для досрочного прекращения полномочий, подотчетность и подконтрольность органов местного самоуправления. Уставом муниципального образования могут регулироваться и иные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности этих органов. Например, могут определяться организационные формы работы органов местного самоуправления, статус членов этих органов, взаимодействие органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования с органами местного самоуправления других муниципальных образований.

В отношении представительного органа муниципального образования устав должен предусматривать порядок его формирования и численный состав, срок полномочий и организационные формы работы, внутреннюю структуру этого органа, функции и полномочия внутренних руководящих и вспомогательных органов. Кроме того, устав должен регулировать основные положения, связанные с реализацией организационных форм работы. К примеру, определять субъекты права созыва внеочередных заседаний

представительного органа муниципального образования и субъекты правотворческой инициативы, устанавливать правомочность заседаний, порядок вступления в силу принятых решений.

В отличие от Федерального закона 1995 года комментируемый Закон № 131-ФЗ иначе подходит к регулированию вопроса о наименовании органов местного самоуправления. Он определяет вид нормативного правового акта, которым устанавливаются наименования органов местного самоуправления. Таким правовым актом является закон соответствующего субъекта Российской Федерации<sup>178</sup>. Этот закон должен устанавливать наименования только тех органов местного самоуправления, создание которых является обязательным для каждого муниципального образования – представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования и местной администрации.

Наименование контрольного органа, иных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования. Представительный орган муниципального образования независимо от вида муниципального образования свободен в определении их наименования.

Вместе с тем, комментируемый Закон предусматривает определенные рамки для законодательного установления наименования органов местного самоуправления, создание которых является обязательным для муниципального образования. В частности, субъект Российской Федерации должен учитывать исторические и иные местные традиции, в том числе и национальные.

Вопрос правомерности предоставления субъектам Российской Федерации права устанавливать наименования органов местного самоуправления был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В определении от 4 июня 1998 г. по делу об отказе в принятии к рассмотрению запроса Дубненского городского суда о проверке конституционности положений ст. 16 Закона Московской области «О местном самоуправлении в Московской области» Конституционный Суд Российской Федерации указал, что установление наименований органов местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации не ущемляет их самостоятельности, поскольку этим не затрагиваются материальные полномочия муниципальной власти.

Следует отметить, что законы многих субъектов Российской Федерации по-разному определяют наименования органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных в пределах их территории. В

---

<sup>178</sup> На сегодняшний день во всех субъектах Российской Федерации приняты специальные законы, устанавливающие наименование органов местного самоуправления. См., например: О наименованиях органов и должностных лиц местного самоуправления в Иркутской области : закон Иркутской области от 5 мая 2004 г. № 23-оз. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» ; О наименованиях органов местного самоуправления в Ленинградской области : областной закон Ленинградской области от 31 марта 2005 г. № 21-оз // Вестник Правительства Ленинградской области. 2005. № 15.

результате этого возник широкий спектр наименований представительных органов, глав муниципальных образований и местных администраций различных видов муниципальных образований в рамках одного и того же субъекта Российской Федерации.

Основываясь на здравом смысле, целесообразно в субъекте Российской Федерации устанавливать единые наименования органов местного самоуправления в зависимости от их места в структуре органов местного самоуправления. По наиболее правильному пути пошли региональные законодатели г. Москвы, Ленинградской области и некоторых других субъектов Российской Федерации. Так, на основании Закона Ленинградской области «О наименованиях органов местного самоуправления в Ленинградской области» глава муниципального образования называется «главой» с указанием вида муниципального образования (например, глава городского поселения, глава городского округа). Представительный орган муниципального образования называется «совет» (например, совет сельского поселения, совет муниципального района), а местная администрация – «администрация» с указанием вида муниципального образования (администрация городского поселения, администрация городского округа) (ст. 2–4).

В ч. 4 ст. 34 Закона № 131-ФЗ воспроизводится предписание ст. 12 Конституции Российской Федерации, предусматривающее, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это законодательное положение является самым спорным из концептуальных установок института местного самоуправления, но остается неузвимым в силу его конституционного закрепления.

Основная цель исключения органов местного самоуправления из системы органов государственной власти – предоставление широкой самостоятельности местному самоуправлению как институту гражданского общества. Органы местного самоуправления можно рассматривать как самостоятельную форму реализации населением своей власти, имеющей публичный, но не государственный характер. В то же время это не означает функциональное обособление органов государственной власти и органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления также находятся в системе государственно-властных отношений<sup>179</sup>. Порядок их формирования, основные полномочия, основания и порядок прекращения полномочий определены правовыми актами органов государственной власти. Органы местного самоуправления, как и органы государственной власти, заинтересованы во всестороннем взаимодействии и сотрудничестве, поскольку решение основных проблем обеспечения жизнедеятельности населения, реализация прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание их работы. Они действуют в русле общегосударственной политики, но на разном уровне и в различных сферах.

---

<sup>179</sup> См.: Пылин В. В. Муниципальное право Российской Федерации. С. 299.

Закон № 131-ФЗ, сохраняя конституционный статус-кво местному самоуправлению, в значительной мере приблизил муниципальную власть к государственной власти. Это проявляется, например, в возможности введения временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления, отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации правовым актом руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (см. комментарий к ст. 74)<sup>180</sup>.

Вместе с тем Закон № 131-ФЗ содержит предписания, которые не допускают вмешательство органов государственной власти в формирование органов местного самоуправления. Так, частью 4 статьи 34 Закона № 131-ФЗ устанавливается запрет на участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления. Исключения составляют только два случая. Во-первых, участие законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в формировании конкурсной комиссии муниципального района для проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации (ч. 5 ст. 37 Закона № 131-ФЗ). Во-вторых, расторжение контракта с главой местной администрации на основании заявления высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Однако право на инициативу расторжения контракта возникает у органа государственной власти субъекта Российской Федерации при условии, что он расторгается в судебном порядке в связи с его нарушением в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ч. 11 ст. 37 Закона № 131-ФЗ). В иных случаях как федеральные, так и региональные органы государственной власти не вправе участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления независимо от вида муниципального образования. Это законодательная норма является гарантией сохранения статус-кво органами местного самоуправления от вмешательства в их формирование органов государственной власти.

---

<sup>180</sup> Следует отметить, что конституционное предписание о невключении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти не отвечает общетеоретическим положениям о народовластии, о предназначении и обязанности государства. Государственная власть не должна стоять в стороне от муниципальной, поскольку это две ветви публичной власти. Думается, что в случае пересмотра гл. 1 Конституции Российской Федерации предписание о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти будет исключено или существенно изменено.

Законом № 131-ФЗ урегулирован порядок определения структуры органов местного самоуправления в случаях создания вновь образованного муниципального образования на межселенных территориях или в результате преобразования существующего муниципального образования. При этом Закон № 131-ФЗ допускает несколько способов ее определения. Во-первых, она может быть определена представительным органом муниципального образования. Во-вторых, сходом граждан в тех муниципальных образованиях, в которых численность жителей, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек, в определенных случаях не более 300 человек. В-третьих, структура органов местного самоуправления может быть определена населением муниципального образования на местном референдуме (ст. 22 Закона № 131-ФЗ).

Местный референдум по этому вопросу может быть проведен в случае, если: а) со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации об установлении границ соответствующего муниципального образования прошло не более одного месяца; б) с инициативой проведения местного референдума выступила группа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом. Эта инициативная группа должна быть образована в порядке, установленном Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации о проведении местного референдума.

Часть 5 статьи 34 Закона № 131-ФЗ устанавливает количество подписей жителей муниципального образования, которое необходимо собрать для поддержки инициативы проведения местного референдума. Оно составляет не менее 3 процентов от общей численности жителей муниципального образования, обладающих активным избирательным правом. Из этого предписания следует, что региональные законы, регулирующие референдумные отношения, могут устанавливать иное количество подписей в поддержку инициативы проведения местного референдума, но не менее 3 процентов от общей численности жителей муниципального образования, обладающих активным избирательным правом. Так, на основании п. 2 ст. 17 Закона Иркутской области «О местных референдумах в Иркутской области» количество подписей, которое необходимо собрать в поддержку инициативы проведения местного референдума, составляет 5 процентов от числа участников местного референдума, зарегистрированных на территории соответствующего муниципального образования, но не менее 25. Это количество подписей в поддержку инициативы жителей муниципальных образований Иркутской области в проведении местного референдума является общим независимо от формулировки вопроса, выносимого на референдум.

Порядок и сроки сбора подписей, содержание и оформление подписных листов, их проверка, порядок назначения и проведения местного референдума, формирование комиссий по его проведению, их правовой статус, а также статус иных участников местного референдума по вопросу о структуре органов местного самоуправления устанавливается законом

субъекта Российской Федерации, регулирующим референдумные отношения в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав.

Закон № 131-ФЗ определяет субъекты, на которые возлагается обязанность по обеспечению проведения местного референдума или схода граждан по вопросу структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования, если он проводится по инициативе жителей муниципального образования. Ими являются органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Так, полномочия местной администрации по материально-техническому обеспечению проведения местного референдума возлагаются на исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Финансовое обеспечение проведения референдума по этому вопросу во вновь образованном муниципальном образовании, если он проводится по инициативе жителей этого муниципального образования, осуществляется за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации, в то время как проведение местного референдума по инициативе населения по иным вопросам производится за счет средств местного бюджета в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что вопрос о структуре органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования решается местным референдумом только в случае, если инициатива его проведения исходит от жителей муниципального образования. В случае отсутствия этой инициативы структура органов местного самоуправления определяется представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания. Что же касается численности и срока полномочий депутатов представительного органа первого созыва вновь образованного муниципального образования, а также порядка избрания, полномочий и срока полномочий первого главы вновь созданного муниципального образования, то они устанавливаются законом субъекта Российской Федерации в случае, если отсутствует инициатива граждан о проведении местного референдума по вопросу, предусмотренному комментируемой частью 5 статьи 34 Закона № 131-ФЗ.

Выборы в органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования должны быть проведены в установленный срок, который определяется комментируемым Законом – не позднее чем через шесть месяцев со дня создания вновь образованного муниципального образования.

В соответствии со ст. 13 и ст. 13<sup>2</sup> Закона № 131-ФЗ создание вновь образованного муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации. Следовательно, днем создания такого муниципального образования является день вступления в силу закона субъекта Российской Федерации об его создании. С этого времени до проведения выборов в органы местного самоуправления вновь образованного

муниципального образования должно пройти не более шести месяцев. В противном случае нарушается предписание комментируемого Закона.

Законом № 131-ФЗ регулируются некоторые отношения, связанные с проведением выборов органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования. В частности, отношения, связанные с формированием избирательной комиссии вновь образованного муниципального образования, ее полномочиями, материально-техническим обеспечением проведения выборов в представительный орган вновь образованного муниципального образования.

Избирательная комиссия вновь образованного муниципального образования формируется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации.

Поскольку Закон № 131-ФЗ предусматривает проведение выборов в органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования не позднее чем через шесть месяцев со дня создания указанного муниципального образования, следовательно, избирательная комиссия вновь образованного муниципального образования должна быть сформирована сразу же после вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о создании этого муниципального образования. На избирательную комиссию вновь образованного муниципального образования возлагается назначение выборов в представительный орган этого муниципального образования, а также осуществление иных полномочий избирательной комиссии муниципального образования по проведению выборов, предусмотренных комментируемым Законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъекта Российской Федерации. Вместе с тем Закон № 131-ФЗ допускает возложение реализации полномочий избирательной комиссии вновь образованного муниципального образования на территориальную избирательную комиссию в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав. На основании ч. 4 ст. 24 этого Закона решение об осуществлении полномочий избирательной комиссии муниципального образования территориальной избирательной комиссией принимается избирательной комиссией субъекта Российской Федерации. Правовым основанием для принятия этого решения является обращение представительного органа соответствующего муниципального образования. Поскольку во вновь образованном муниципальном образовании представительный орган еще не сформирован, то комментируемый Закон предоставляет возможность определить порядок возложения полномочий избирательной комиссии вновь образованного муниципального образования на территориальную избирательную комиссию законом субъекта Российской Федерации.

Материально-техническое обеспечение проведения выборов в представительный орган вновь образованного муниципального образования возлагается на исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. К сожалению, Законом № 131-ФЗ не определяется материально-техническое обеспечение выборов главы вновь образованного

муниципального образования в случае, если в структуре этого муниципального образования предусматривается глава муниципального образования, избираемый на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании. Представляется, что материально-техническое обеспечение проведения выборов такого главы муниципального образования также должно возлагаться на исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Закон № 131-ФЗ определяет порядок осуществления полномочий по решению вопросов местного значения на территории вновь образованного муниципального образования до формирования органов местного самоуправления. Эти вопросы в соответствии со ст. 14, 15 и 16 Закона № 131-ФЗ решают органы местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на этих территориях. Например, в результате объединения двух поселений создано одно поселение. Вопросы местного значения поселений, предусмотренные ст. 14 комментируемого Закона, решаются соответствующими органами местного самоуправления на территории каждого из объединенных поселений до формирования органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования.

Что же касается муниципальных правовых актов, принятых органами местного самоуправления, которые осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения до создания вновь образованного муниципального образования, то они продолжают действовать в части, не противоречащей федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, а также муниципальным правовым актам органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования. Из содержания законодательного предписания следует, что если муниципальный правовой акт, принятый органом местного самоуправления, осуществляющим полномочия по решению вопросов местного значения до создания вновь образованного муниципального образования, противоречит муниципальному правовому акту, принятому органом местного самоуправления вновь образованного муниципального образования, то этот акт не действует на территории вновь образованного муниципального образования.

Закон № 131-ФЗ регулирует вопросы, связанные с правопреемством органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования. Правопреемство – это переход прав и обязанностей от одного лица – правопреемника к другому лицу – правопреемнику, заменяющему его в правоотношении<sup>181</sup>. Правопреемство бывает универсальным (общим) и сингулярным (частным). При универсальном

---

<sup>181</sup> Гражданское право : учебник. В 4 т. Т. 1. Общая часть. 3-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Е. А. Суханов. Москва, 2007. С. 127.

(общем) правопреемстве правопреемник в результате одного юридического акта занимает место правопреемника во всех правоотношениях (за исключением тех, в которых правопреемство недопустимо). Например, при слиянии юридических лиц принадлежащие им права и обязанности в полном объеме переходят к вновь возникшему юридическому лицу. При сингулярном (частном) правопреемстве осуществляется правопреемство в одном или нескольких правоотношениях<sup>182</sup>.

В отношении органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования устанавливается универсальное (общее) правопреемство. В силу этого органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования в соответствии со своей компетенцией выступают в качестве правопреемника органов местного самоуправления, которые на день создания этого муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующей территории. К примеру, в случае создания вновь образованного муниципального образования в результате объединения двух поселений представительный орган вновь образованного муниципального образования является правопреемником по отношению к представительным органам этих поселений.

Закон № 131-ФЗ определяет пределы этого правопреемства – в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления других муниципальных образований, а также с физическими и юридическими лицами. На основании этого предписания органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования несут ответственность, например, перед физическими лицами в соответствии с федеральными законами за действия и решения тех органов местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующей территории.

Органы местной администрации, муниципальные учреждения, предприятия и организации, созданные органами местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующей территории, или эти вопросы решались с их участием, продолжают свою деятельность и она осуществляется в прежней организационно-правовой форме до урегулирования муниципальными правовыми актами вновь образованного муниципального образования вопросов правопреемства в отношении указанных органов, муниципальных учреждений, предприятий и организаций.

Часть 5 ст. 34 Закона № 131-ФЗ право регулирования вопросов правопреемства предоставляет органам местного самоуправления вновь образованного муниципального образования посредством принятия ими

---

<sup>182</sup>Гражданское право : учебник. Т. 1. С. 127.

муниципальных правовых актов. Отсюда следует, что эти вопросы не могут регулироваться законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, в том числе и законом о создании вновь образованного муниципального образования.

Если решение о структуре органов местного самоуправления муниципального образования принимается местным референдумом (сходом граждан), то его содержание должно отвечать установленным требованиям.

Во-первых, в этом решении должен быть исчерпывающий перечень органов местного самоуправления муниципального образования. Учитывая, что в структуре органов местного самоуправления должны быть органы, наличие которых является обязательным (на основании ч. 2 ст. 34 Закона № 131-ФЗ) в их перечень должен быть включен представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования и местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования).

В перечень органов местного самоуправления муниципального образования на основании ч. 1 ст. 34 Закона № 131-ФЗ могут быть включены иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, например, контрольный орган, заместитель главы муниципального образования, избираемый одновременно с главой муниципального образования.

Во-вторых, в решении должно быть предусмотрено наименование органов местного самоуправления. На основании п. 2 ч. 3 ст. 34 Закона № 131-ФЗ наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации. Наименования иных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления устанавливаются населением самостоятельно с учетом исторических, иных местных традиций и указываются в решении о структуре органов местного самоуправления. Например, самостоятельно устанавливается наименование контрольного органа муниципального образования (контрольная комиссия, ревизионная комиссия, контрольно-счетная палата, контрольно-счетная комиссия и др.).

В-третьих, в решении о структуре органов местного самоуправления муниципального образования должен определяться порядок избрания главы муниципального образования. Решение должно предусматривать только один из предложенных комментируемым Законом вариантов порядка избрания главы муниципального образования: а) жителями муниципального образования, обладающими активным избирательным правом, на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании; б) представительным органом муниципального образования из своего состава.

В-четвертых, в решении должны быть определены полномочия главы муниципального образования. Они определяются в зависимости от порядка его избрания и положения в структуре органов местного самоуправления.

Если глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах, то на основании ч. 2 ст. 36 Закона № 131-ФЗ он может входить в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполнять полномочия его председателя либо возглавлять местную администрацию. В случае его избрания представительным органом муниципального образования из своего состава он исполняет полномочия председателя этого органа и главы муниципального образования. Если в муниципальном районе представительный орган формируется в порядке, предусмотренном п. 1 ч. 4 ст. 35 Закона № 131-ФЗ, то глава муниципального района одновременно является председателем представительного органа муниципального района. В соответствии с избранной моделью положения главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления муниципального образования, в решении о структуре органов местного самоуправления, принимаемом на местном референдуме (сходе граждан), должны быть определены полномочия главы муниципального образования.

Установленная структура органов местного самоуправления может быть изменена, например, в связи с необходимостью образования контрольного органа муниципального образования или его упразднения. Ее изменение производится только посредством внесения изменений в устав соответствующего муниципального образования. В этом случае проект решения представительного органа муниципального образования (схода граждан, выполняющего функции представительного органа муниципального образования) о внесении изменений в устав муниципального образования не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о внесении изменений в устав муниципального образования подлежит официальному опубликованию с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту этого решения, а также участия граждан в его обсуждении. Решение о внесении изменений в устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования (сходом граждан, выполняющим функции представительного органа муниципального образования). Оно считается принятым, если за него проголосовало две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. Решение о внесении изменений в устав муниципального образования в связи с изменением структуры органов местного самоуправления подлежит государственной регистрации и официальному опубликованию в порядке, установленном законом.

Часть 8 ст. 44 комментируемого Закона устанавливается порядок вступления в силу муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, в том числе и актов, изменяющих структуру органов местного самоуправления. Однако законодатель счел необходимым в части 8 статьи 34 Закона № 131-ФЗ дополнительно предусмотреть порядок вступления в силу решений

представительных органов муниципальных образований (сходов граждан, выполняющих функции представительного органа муниципального образования) об изменении структуры органов местного самоуправления. В отличие от решений, которыми вносятся изменения и дополнения в устав муниципального образования по другим вопросам, решение, принятое представительным органом муниципального образования об изменении структуры органов местного самоуправления, вступает в силу не ранее чем по истечении срока его полномочий.

Часть 9 статьи 34 Закона № 131-ФЗ предусматривает финансовые источники содержания органов местного самоуправления. Ими являются собственные доходы бюджетов соответствующих муниципальных образований. Использование иных финансовых источников на их содержание не допускается, поскольку в соответствии со ст. 55 Закона № 131-ФЗ финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов местных бюджетов. Например, на содержание органов местного самоуправления не могут выделяться средства, поступающие в местный бюджет в качестве финансовой помощи государства. В местных бюджетах отдельной строкой должны предусматриваться расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с Федеральным законом «О бюджетной классификации в Российской Федерации».

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, устанавливают минимальные социальные стандарты. Однако их определение должно осуществляться с учетом размера собственных доходов местных бюджетов.

Статья 53 Закона № 131-ФЗ предусматривает официальное опубликование проекта местного бюджета, годового отчета об исполнении местного бюджета, а также сведений о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления с указанием фактических затрат на их денежное содержание. Это позволяет населению муниципального образования осуществлять контроль за определением размера средств, выделяемых на содержание органов местного самоуправления, в разумных пределах с учетом размера собственных доходов местного бюджета в соответствии с классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

## ***§ 2. Представительный орган муниципального образования***

Представительный орган муниципального образования занимает особое место в структуре органов местного самоуправления. Он наделяется правом представлять интересы населения муниципального образования, принимать от его имени общеобязательные решения. Его следует рассматривать в качестве единственного органа, представляющего интересы всего населения

муниципального образования не только в силу порядка его выборности (формирования), но и коллегиальности работы, осуществления представительной, контрольной и нормотворческой функций. Этот орган объединяет в своем лице население муниципального образования, выражает его волю, придает ей общеобязательный характер посредством принятия решений, обладающих более высокой юридической силой по сравнению с правовыми актами других органов местного самоуправления. Ему подконтрольны и подотчетны все органы местного самоуправления соответствующего муниципального образования, включая и главу муниципального образования. В силу этого представительный орган занимает ведущее положение в структуре органов местного самоуправления и его наличие является обязательным в каждом муниципальном образовании. Исключения составляют поселения с численностью жителей не более 100 человек, в которых представительный орган не создается, а его полномочия, в том числе отнесенные к его исключительной компетенции, осуществляет сход граждан. Кроме того, Уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется и его полномочия осуществляются сходом граждан.

В связи с назначением представительного органа муниципального образования в структуре органов местного самоуправления как коллегиального органа, уполномоченного населением на решение наиболее важных вопросов его жизнедеятельности, комментируемая часть статьи предусматривает условие для признания правомочности этого органа. Представительный орган муниципального образования вправе решать вопросы, отнесенные к его компетенции, только в случае избрания в его состав не менее двух третей от установленной численности депутатов этого органа местного самоуправления.

Потребность законодательного определения правомочности представительного органа муниципального образования порождена практикой. Возникают ситуации, когда выборы на отдельных избирательных округах признаются несостоявшимися или недействительными и в состав этого органа избирается половина или менее половины депутатов от установленной численности депутатского корпуса. Определяя условия для признания правомочности представительного органа муниципального образования, тем самым законодатель обеспечивает коллегиальность в принятии решений по наиболее важным вопросам жизнедеятельности населения этого муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования вправе осуществлять свои полномочия только в случае избрания необходимого числа депутатов – не менее двух третей от установленного уставом муниципального образования числа депутатов этого органа.

Основной организационно-правовой формой деятельности представительного органа муниципального образования независимо от его вида является заседание. Оно представляет собой общее собрание депутатов представительного органа, на котором принимаются решения по вопросам,

отнесенным к его компетенции. От результативности заседаний во многом зависит эффективность процесса управления на местах, а также реализация других организационно-правовых форм работы как представительного, так и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Только на заседаниях представительного органа решаются наиболее важные для муниципального образования вопросы.

Например, на заседании представительного органа принимается устав муниципального образования, изменения и дополнения в устав, принимаются планы и программы развития муниципального образования, определяется порядок управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, решаются другие вопросы, имеющие основополагающее значение для муниципального образования.

Учитывая значение заседаний представительного органа муниципального образования как организационно-правовой формы его работы, законодатель счел необходимым определить их правомочность, т. е. установить численность депутатов этого органа, присутствие которых на его заседании является необходимым. Только при наличии определенного числа депутатов могут проводиться заседания представительного органа, приниматься решения по вопросам, отнесенным к его компетенции.

Заседание представительного органа не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов. Из этого предписания следует, что правомочность заседаний представительного органа определяется в зависимости от числа депутатов, избранных в состав представительного органа муниципального образования, т. е. не зависит от численности депутатов представительного органа, установленной уставом муниципального образования, и от числа депутатов, присутствующих на заседании этого органа.

Согласно Закону № 131-ФЗ правомочность заседаний представительного органа муниципального образования зависит от численности присутствующих на нем депутатов. Для признания правомочности заседания этого органа местного самоуправления необходимо, чтобы на нем присутствовало не менее 50 процентов от числа избранных в его состав депутатов. К примеру, численный состав представительного органа муниципального района в соответствии с уставом составляет 16 депутатов. На выборах в состав этого органа избрано 14 депутатов, т. е. более двух третей от установленной численности депутатов. В соответствии с ч. 1 ст. 35 Закона № 131-ФЗ в этом составе представительный орган муниципального района вправе осуществлять свои полномочия. Однако заседание этого органа правомочно только в том случае, если на нем присутствует не менее семи депутатов, что составляет не менее 50 процентов от числа избранных в его состав депутатов. В случае если на заседании присутствует шесть депутатов, что составляет менее 50 процентов от числа избранных, заседание не может быть признано правомочным.

Уставы большей части муниципальных образований не предусматривают правомочность заседаний представительного органа<sup>183</sup>. В муниципальных образованиях, уставы которых предусматривают правомочность заседаний представительного органа, она определяется в зависимости от установленного числа депутатов уставом муниципального образования, а также присутствия на заседании не менее двух третей депутатов. Например, в соответствии с Уставом г. Владивостока (Приморского края) заседание Думы этого города правомочно, если на нем присутствует не менее двух третей от установленной численности депутатов Думы<sup>184</sup>.

Следует отметить, что уставы отдельных муниципальных образований в качестве основной организационно-правовой формы работы представительного органа предусматривают не заседания, а сессии.

К примеру, на основании Устава г. Красноярска основной формой деятельности городского Совета являются сессии<sup>185</sup>. Они представляют собой одно или несколько заседаний, посвященных обсуждению единой повестки дня<sup>186</sup>. В этом случае, как сессии, так и заседания, проводимые в период сессии представительного органа, должны отвечать требованиям комментируемой части статьи об их правомочности.

Анализ уставов муниципальных образований свидетельствует о том, что в настоящее время их предписания в части определения правомочности заседаний представительного органа не соответствуют норме комментируемого Закона. Численный состав депутатского корпуса, необходимый для признания правомочности заседания представительного органа, должен определяться в зависимости от числа депутатов, избранных в состав этого органа, и составлять не менее 50 процентов от их числа.

В качестве императивного предписания Законом № 131-ФЗ предусматривается определение правомочности заседания представительного органа уставом муниципального образования. Это объясняется важностью вопросов, отнесенных к компетенции этого органа, а также необходимостью обеспечения коллегиальности в его работе, всестороннего обсуждения вопросов и принятия оптимальных решений.

Следует отметить, что в уставах только незначительной части муниципальных образований предусматривается правомочность заседаний представительного органа. В уставах многих муниципальных образований содержатся предписания об определении порядка работы представительного

---

<sup>183</sup> См., например: Устав городского округа город Уфа Республики Башкортостан : принят на заседании Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 15 дек. 2005 г. : в ред. решения Совета городского округа город Уфа от 29 марта 2007 г. № 23/4. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>184</sup> См.: ч. 8 ст. 21 Устава города Владивостока: принят решением Думы города Владивостока от 3 марта 2005 г. № 49 с изм. от 14 июля 2005 г. № 77 // Владивосток. 2005. 28 июля.

<sup>185</sup> См.: ч. 2 ст. 33 Устава города Красноярска от 24 дек. 1997 г. № В-62 в ред. решения Красноярского городского Совета депутатов от 29 мая 2007 г. № В-300. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>186</sup> См.: ч. 1 ст. 34 Устава г. Красноярска.

органа, включая и установление правомочности его заседаний, регламентом представительного органа. Так, Устав г. Казани предусматривает, что порядок работы городской Думы определяется Регламентом городской Думы в соответствии с Уставом этого муниципального образования<sup>187</sup>.

Следует отметить, что на основании Закона № 131-ФЗ правомочность заседаний представительного органа должна быть предусмотрена уставом муниципального образования при определении статуса этого органа. Однако это не исключает возможность ее определения и регламентом представительного органа, но на основании предписаний учредительного документа муниципального образования – устава.

Закон № 131-ФЗ также определяет периодичность созыва заседаний представительного органа – не реже одного раза в три месяца. Законодательное установление периодичности их созыва во многом обусловлено объективными причинами. Так, проведение заседаний представительных органов, особенно в сельских поселениях, два-три раза в год отрицательно сказывается на решении вопросов местного значения, порождает подмену представительного органа местной администрацией, приводит к ослаблению контроля со стороны представительного органа за деятельностью других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. В материалах прокурорских проверок за соблюдением законодательства о местном самоуправлении систематически указывается на бездействие представительных органов отдельных муниципальных образований, выражающемся, в частности, в не проведении заседаний представительного органа, из-за чего не решаются вопросы, отнесенные к его компетенции.

В связи с тем, что в законодательном порядке не закреплялась периодичность созыва заседаний представительного органа, не было и должной правовой основы для обращения в суд с заявлением о бездействии представительного органа. В настоящее время Закон № 131-ФЗ расширяет правовую основу для признания в судебном порядке бездействия представительного органа посредством закрепления периодичности созыва его заседаний.

Следует отметить, что Закон № 131-ФЗ не предусматривает закрепление уставом муниципального образования периодичности созыва заседаний представительного органа, но поскольку его заседания являются основной формой работы этого органа, то в уставе следует предусмотреть не только их правомочность, но и периодичность созыва. Наряду с этим они должны найти свое закрепление и в регламенте представительного органа как нормативном правовом акте, регулирующем порядок организации и деятельности этого органа.

Закон № 131-ФЗ устанавливает определенные требования к правовому закреплению и проведению первого заседания вновь избранного

---

<sup>187</sup> См. ч. 2 ст. 30 Устава муниципального образования города Казани : утв. решением представительного органа муниципального образования города Казани от 17 дек. 2005 г. № 3-5 : в ред. решения Казанской городской Думы от 8 июня 2006 г. № 5-9 // Казанские ведомости. 2005. № 301/302.

представительного органа муниципального образования: вновь избранный представительный орган должен собраться на первое свое заседание в срок, который не должен превышать 30 дней со дня его избрания; этот срок должен быть определен уставом муниципального образования; представительный орган муниципального образования должен быть избран в правомочном составе.

Правомочный состав вновь избранного представительного органа определен ч. 1 ст. 35 Закона № 131-ФЗ. Он составляет не менее двух третей от установленной уставом муниципального образования численности депутатов представительного органа.

Следует отметить, что законодательное определение срока проведения первого заседания вновь избранного представительного органа является дополнительной гарантией деятельности этого органа, а также депутатов, избранных в его состав.

Однако в ряде уставов муниципальных образований не содержится норм, определяющих срок проведения первого заседания вновь избранного представительного органа, в то время как, исходя из предписаний комментируемого Закона, уставы муниципальных образований должны содержать предписания о правомочности заседаний этого органа, о периодичности созыва заседаний, о сроке проведения первого заседания вновь избранного представительного органа, который не должен превышать 30 дней со дня избрания представительного органа в правомочном составе.

Закона № 131-ФЗ, определяя срок, до истечения которого вновь избранный представительный орган должен собраться на первое свое заседание, предусматривает начало исчисления этого срока – со дня избрания представительного органа муниципального образования в правомочном составе.

В большинстве субъектов Российской Федерации в законах о муниципальных выборах, а также законах о местном самоуправлении, нет предписаний об определении дня избрания представительного органа муниципального образования уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми.

В судебных решениях также содержатся различные подходы к определению дня избрания. Так, Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации при рассмотрении дела по кассационной жалобе председателя сельского собрания муниципального образования «Село Миатли» на решение Верховного Суда Республики Дагестан от 16 января 2008 г., а также при рассмотрении дела по заявлению регионального отделения Карачаево-Черкесской Республики политической партии «Союз правых сил», прокурора Карачаево-Черкесской Республики, Президента Карачаево-Черкесской Республики, избирательной комиссии республики о признании постановления Народного Собрания Карачаево-Черкесской Республики от 7 марта 2003 г. № 69 «О назначении даты выборов Президента Карачаево-Черкесской Республики» и от 28 марта 2003 г. № 79 «О толковании порядка проведения отдельных избирательных действий при

выборах Президента Карачаево-Черкесской Республики 2003 г.» днем избрания был признан день голосования. В то же время в соответствии с определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 93-ГО2-20 днем избрания следует считать день подписания избирательной комиссией протокола о результатах выборов.

На основе обобщения и анализа нормативных правовых актов, судебных решений можно предположить, что днем избрания представительного органа следует считать день голосования, в результате которого этот орган был избран в правомочном составе.

Часть 2 ст. 35 Закона № 131-ФЗ определяет состав и порядок формирования представительного органа муниципального образования. Он устанавливается в зависимости от вида муниципального образования. Так, депутаты представительного органа сельского и городского поселения избираются на муниципальных выборах. Порядок их проведения регулируется Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав и избирательными законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с ч. 3 ст. 35 Закона № 131-ФЗ наличие представительного органа в структуре органов местного самоуправления каждого муниципального образования является обязательным. Вместе с тем, Закон № 131-ФЗ делает исключение для структуры органов местного самоуправления отдельных видов муниципальных образований. К их числу относятся сельские и городские поселения. В этих муниципальных образованиях представительный орган не формируется, а его полномочия осуществляет сход граждан, но при условии, что численность жителей этих муниципальных образований составляет менее 100 человек. При этом учитываются только те жители поселения, которые обладают активным избирательным правом в соответствии с региональными избирательными законами о муниципальных выборах. К их числу относятся и иностранные граждане, постоянно проживающие на законных основаниях на территории поселения, если они обладают избирательным правом в установленном законом порядке<sup>188</sup>.

Если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, возрастет до 100 и более человек, то сход граждан не вправе осуществлять полномочия представительного органа. В этом случае в поселении в структуре органов местного самоуправления должен быть предусмотрен представительный орган муниципального образования, и он должен быть сформирован в порядке, предусмотренном ч. 2 статьи 35 Закона № 131-ФЗ.

---

<sup>188</sup> Например, на основании п. 6 ст. 6 Закона Иркутской области от 11 дек. 2003 г. № 72-оз с изм. и доп. от 14 нояб. 2005 г. № 81-оз «О муниципальных выборах в Иркутской области» иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными на муниципальных выборах, участвовать в иных избирательных действиях на тех же условиях, что и граждане РФ в соответствии с федеральным законом на основании международных договоров Российской Федерации.

Кроме того уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется и его полномочия осуществляются сходом граждан (ч. 3 ст. 35 Закона № 131-ФЗ).

Часть 2 ст. 35 Закона № 131-ФЗ предусмотрено, что представительный орган поселения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

В ч. 4 ст. 35 Закона № 131-ФЗ предусматривается порядок формирования представительного органа муниципального образования, имеющего статус муниципального района. В отличие от поселений для муниципальных районов комментируемый Закон предусматривает два варианта формирования представительного органа.

Первый заключается в том, что представительный орган муниципального района формируется из глав сельских и городских поселений, входящих в состав этого муниципального района, и из депутатов представительных органов этих поселений, которые избираются представительным органом каждого из этих поселений из своего состава с равной нормой представительства независимо от численности населения поселений.

При этом варианте формирования представительного органа муниципального района вновь избранный глава поселения сменяет в составе представительного органа муниципального района своего предшественника на посту главы поселения.

Избрание нового состава представительного органа поселения вызывает необходимость избрания из его состава новых членов представительного органа муниципального района. При таком порядке формирования представительного органа муниципального района представительный орган поселения вправе в любой момент заменить ранее избранных им членов представительного органа муниципального района. Норма представительства депутатов представительных органов поселений, избираемых в состав представительного органа муниципального района, определяется в порядке, установленном ч. 4 ст. 35 Закона № 131-ФЗ.

Второй вариант формирования представительного органа муниципального района заключается в избрании депутатов на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Из содержания п. 2 ч. 4 ст. 35 Закона № 131-ФЗ следует, что при формировании этого органа посредством муниципальных выборов в муниципальных районах может применяться различный порядок формирования избирательных округов. В частности, они могут создаваться как с учетом, так и без учета границ поселений, расположенных на этой территории. Так, избирательные округа могут быть образованы на территории муниципального района с равной численностью населения. Они могут быть образованы в рамках территории поселений, расположенных на территории муниципального района, но при этом число депутатов, избираемых от одного поселения в представительный орган

муниципального района, не должно превышать две пятых от установленной численности представительного органа этого района.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления» 1995 года численный состав представительного органа муниципального образования устанавливался самостоятельно населением и закреплялся уставом муниципального образования. В одних муниципальных образованиях он достигал 15, в других – 5-7 депутатов. Незначительный численный состав представительных органов не отвечал требованиям коллегиальности решения вопросов местного значения, выражения мнения населения и его представительства, в связи с чем эти органы нередко были «демократической декорацией» в системе местного самоуправления<sup>189</sup>.

В целях обеспечения широкого представительства населения и реализации принципа коллегиальности принятия решений по вопросам местного значения, на основе опыта работы и численного состава местных Советов народных депутатов, а также представительных органов местного самоуправления зарубежных государств, комментируемая часть статьи устанавливает минимальную численность депутатов представительных органов муниципальных образований<sup>190</sup>.

Количество депутатов представительного органа зависит от вида муниципального образования и численности населения, проживающего на территории соответствующего муниципального образования.

Численность депутатов представительного органа поселения, муниципального округа, городского округа определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

- 7 человек – при численности населения менее 1000 человек;
- 10 человек – при численности населения от 1000 до 10 000 человек;
- 15 человек – при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;
- 20 человек – при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;
- 25 человек – при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;
- 35 человек – при численности населения свыше 500 000 человек.

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

Численность депутатов представительного органа городского округа с внутригородским делением и внутригородского района определяется законом субъекта Российской Федерации и уставами соответствующих муниципальных образований исходя из численности депутатов, установленной частью 6 настоящей статьи.

---

<sup>189</sup> См. об этом: Пылин В. В. Муниципальное право Российской Федерации. С. 305.

<sup>190</sup> Например, в Норвегии и Финляндии советы коммун избираются в составе от 13 до 85 человек. В РСФСР в 1989–1993 гг. в районный Совет избиралось до 75 депутатов, в поселковый и сельский Совет – до 50 депутатов.

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

Часть 9 ст. 35 Закона № 131-ФЗ в императивной форме наделяет представительный орган городского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа правами юридического лица. Для представительных органов этих видов муниципальных образований не требуется подтверждение наделения их правами юридического лица уставом муниципального образования. Что же касается представительных органов других видов муниципальных образований – сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, внутригородского района, то они могут обладать правами юридического лица в соответствии с уставом этих муниципальных образований. Следовательно, представительный орган сельского поселения, представительный орган внутригородского муниципального образования города федерального значения, внутригородского района обладают правами юридического лица только в том случае, если это предусмотрено уставом соответствующего муниципального образования.

Термин «юридическое лицо» используется для определения правового статуса субъекта, участвующего в имущественных и неимущественных отношениях. Представительный орган от имени муниципального образования и от своего имени приобретает и осуществляет имущественные и неимущественные права и обязанности, может иметь печать, штампы, бланки со своей символикой, счета в банковских учреждениях. Он обретает статус юридического лица в организационно-правовой форме муниципального учреждения. Правовой режим этого органа приравнивается к общему режиму юридических лиц, но с определенными особенностями.

Основанием для признания наделения представительного органа правами юридического лица служит устав муниципального образования или протокол заседания представительного органа, содержащий решение о наделении этого органа правами юридического лица (*ст. 41 Закона № 131-ФЗ*).

Следует отметить, что в силу предписания ч. 9 ст. 35 Закона № 131-ФЗ для представительного органа городского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа не требуется подтверждение наделения их правами юридического лица уставом муниципального образования, так как они обладают этими правами на основании предписания Закона.

В то время как для представительного органа сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, внутригородского района правовым основанием для признания представительного органа местного самоуправления в качестве юридического лица является предписание, содержащееся в уставе муниципального образования. Если устав этих видов муниципальных образований не содержит предписания о наделении представительного органа правами

юридического лица, этот орган местного самоуправления не вправе от имени муниципального образования приобретать и осуществлять имущественные и неимущественные права и обязанности, иметь печать, штампы, бланки со своей символикой, счета в банковских учреждениях.

Как юридические лица представительные органы муниципальных образований своими действиями могут осуществлять только те права, которые принадлежат соответствующему муниципальному образованию.

Наделение представительных органов муниципальных образований правами юридического лица связано с выполнением ими общественно значимых публичных функций, реализация которых возможна в рамках гражданского оборота. Это право предоставляется представительным органам с целью обеспечения интересов соответствующих территориально-политических самоорганизаций населения, проживающего на территории соответствующего муниципального образования.

Часть 10 статьи 35 Закона № 131-ФЗ определяет круг вопросов, которые составляют исключительную компетенцию представительного органа муниципального образования независимо от его вида. Компетенция органов местного самоуправления по своей сущности является правовым средством общественного разделения труда по управлению местными делами и представляет собой совокупность предметов ведения и полномочий соответствующего органа местного самоуправления, установленных законодательством и уставом муниципального образования. Предметы ведения указывают на те сферы общественной жизни, в которых действуют представительные органы муниципальных образований, и представляют собой юридически закрепленный круг общественных отношений, в пределах которых эти органы наделяются соответствующими правами и обязанностями. Полномочия – это установленные законодательством и уставом муниципального образования права и обязанности, которыми наделяются представительные органы муниципальных образований для решения возложенных на него задач и функций.

Закона № 131-ФЗ устанавливает особо значимую компетенцию представительного органа муниципального образования – исключительную компетенцию, которая обеспечивает его ведущую роль в структуре органов местного самоуправления. По существу, Закона № 131-ФЗ юридически поставил представительный орган в центр всей структуры органов местного самоуправления муниципального образования. Содержание и значимость предметов ведения и полномочий, составляющих исключительную компетенцию представительного органа муниципального образования, отражают связь этого органа со всеми сферами жизнедеятельности местного сообщества и обеспечивают возможность влиять на деятельность иных органов и должностных лиц местного самоуправления.

Исключительную компетенцию составляют те предметы ведения и полномочия, которые принадлежат только представительному органу муниципального образования, и другие органы местного самоуправления не вправе принимать решения в пределах этого круга общественных отношений.

Только представительный орган муниципального образования вправе принимать общеобязательные правила по предметам своего ведения, которые адресуются всем другим органам местного самоуправления соответствующего муниципального образования, гражданам, организациям, находящимся на территории муниципального образования.

Установление исключительной компетенции представительного органа муниципального образования преследует цель разграничения полномочий между органами и должностными лицами местного самоуправления для рационального разделения труда между органами местного самоуправления с учетом их роли и назначения в механизме осуществления местного самоуправления.

Каждый орган местного самоуправления призван реализовывать свои предметы ведения и полномочия и не вправе вмешиваться в компетенцию другого органа и должностного лица местного самоуправления. Предметы ведения и полномочия, составляющие исключительную компетенцию представительного органа муниципального образования, не подлежат перераспределению между органами местного самоуправления. Они не могут быть переданы иным органам и должностным лицам местного самоуправления ни посредством решений представительного органа муниципального образования, ни в договорном порядке.

К исключительным полномочиям представительного органа муниципального образования ч. 10 ст. 35 Закона № 131-ФЗ отнесено:

- 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.

Перечень вопросов, составляющих исключительную компетенцию представительного органа муниципального образования, установленный ч. 10 ст. 35 Закона № 131-ФЗ, не является исчерпывающим. Представительный орган муниципального образования может быть наделен иными полномочиями. Эти полномочия в соответствии с функциями представительного органа (представительной, нормотворческой и контрольной) определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Из этого предписания следует, что законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования может быть расширен перечень полномочий представительного органа независимо от вида муниципального образования. Но при этом Закон № 131-ФЗ требует соблюдения определенного условия, а именно – иные полномочия должны быть определены федеральным законом, на основании которого конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований могут быть расширены полномочия представительного органа муниципального образования.

В то же время следует отметить, что при определении иных полномочий представительного органа муниципального образования необходимо руководствоваться и предписаниями ч. 2 ст. 14, ч. 3 ст. 15 и ч. 2 ст. 16 Закона № 131-ФЗ. В соответствии с ними органы местного самоуправления вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только за счет собственных доходов местных бюджетов (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

Из этих предписаний следует, что полномочия представительного органа муниципального образования могут быть определены уставом муниципального образования с учетом нескольких необходимых условий. Во-первых, эти полномочия не должны быть отнесены к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований и органов государственной власти. Во-вторых, они не должны быть исключены из компетенции органов местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В-третьих, они могут решаться только за счет собственных доходов местных бюджетов (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации). В-четвертых, эти вопросы не должны относиться к компетенции других органов и должностных лиц местного самоуправления муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

На основе предписаний Закона № 131-ФЗ с учетом направлений деятельности представительного органа муниципального образования (представительной, нормотворческой и контрольной) уставом муниципального образования должен быть определен конкретный перечень полномочий представительного органа. Так, анализ содержания уставов ряда городских округов позволил сделать вывод о том, что компетенция представительных органов этого вида муниципальных образований достаточно полно определена уставами, но ни в одном из них – исчерпывающе. Например, Устав г. Иркутска к компетенции городской Думы относит не только вопросы, составляющие исключительную компетенцию этого органа в соответствии с комментируемой статьей, но и другие вопросы: назначение даты выборов городской Думы, мэра города и даты голосования по отзыву выборных лиц городского самоуправления; изменение границ городского округа и его преобразование; принятие решения о самороспуске Думы; утверждение структуры администрации города; установление официальной символики города и порядка ее использования; установление дополнительных социальных льгот и пособий жителям городского округа за счет средств бюджета города; осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами; реализация законодательной инициативы в Законодательное собрание Иркутской области и иные полномочия, отнесенные федеральным, областным законодательством и Уставом г. Иркутска к компетенции представительного органа городского округа (п. 4 ст. 31).

Возникает вопрос о целесообразности установления уставами муниципальных образований открытого перечня вопросов, отнесенных к компетенции представительного органа муниципального образования. Учитывая функции представительного органа и его ведущую роль в структуре органов местного самоуправления, а также динамику общественных отношений, регулируемых на муниципальном уровне, нестабильность законодательства в сфере местного самоуправления, представляется наиболее оптимальным вариантом предусмотреть в уставах муниципальных образований открытый перечень вопросов, относящихся к компетенции представительного органа муниципального образования. Это соответствует и предписаниям комментируемой части комментируемого Закона.

Глава 7 Закона № 131-ФЗ устанавливает основные положения, связанные с реализацией правотворческой инициативы, принятием и вступлением в силу муниципальных правовых актов, в том числе и нормативных правовых актов представительного органа муниципального образования. Однако, учитывая особую значимость нормативных правовых актов представительных органов, связанных с осуществлением расходов из средств местного бюджета, установлением, изменением и отменой местных налогов и сборов, комментируемая часть статьи устанавливает особый порядок внесения проектов нормативных правовых актов по этим вопросам на рассмотрение представительного органа муниципального образования. Проекты актов по этим вопросам могут быть внесены на рассмотрение

представительного органа муниципального образования только по инициативе главы местной администрации или при наличии его заключения. В случае несоблюдения данного условия эти проекты не могут быть приняты к рассмотрению представительным органом муниципального образования.

Уставы отдельных муниципальных образований устанавливают сроки представления таких заключений. Данное требование установлено с целью создания условий для наиболее взвешенного подхода к принятию решений представительным органом муниципального образования по этим вопросам.

Глава муниципального образования как высшее должностное лицо муниципального образования независимо от вида муниципального образования и от того, возглавляет ли он представительный орган или является главой местной администрации подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования. В связи с этим ч. 13 ст. 35 Закона № 131-ФЗ предусматривает направление главе муниципального образования принятых представительным органом нормативных правовых актов. Сроки подписания и обнародования этих актов могут устанавливаться не только уставом муниципального образования, но и регламентом представительного органа муниципального образования.

Поскольку Закон № 131-ФЗ устанавливает статус главы муниципального образования в зависимости от того, является ли он одновременно главой местной администрации или председателем представительного органа, или председателем представительного органа и главой местной администрации, то по-разному определяются и его полномочия, связанные с подписанием нормативных правовых актов, принятых представительным органом. В случае, если глава муниципального образования является председателем представительного органа или председателем представительного органа и главой местной администрации, то он обязан подписать и обнародовать нормативный правовой акт, принятый представительным органом в порядке, установленном уставом муниципального образования. Если глава муниципального образования является главой местной администрации, то ему предоставляется право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, т. е. он наделяется правом вето.

Закон № 131-ФЗ устанавливает порядок реализации права вето главой муниципального образования, который является одновременно и главой местной администрации. В течение десяти дней глава муниципального образования обязан вернуть представительному органу нормативный правовой акт с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений.

Следует отметить, что Закон № 131-ФЗ не определяет, с какого времени следует отсчитывать десятидневный срок, который отводится главе муниципального образования для подготовки обоснования отклонения нормативного правового акта, принятого представительным органом, или подготовки предложений о внесении изменений и дополнений в этот

правовой акта. Уставы муниципальных образований также не содержат уточнений, а воспроизводят предписание этой комментируемой части статьи.

Представляется, что этот срок должен быть конкретизирован. К примеру, в уставах муниципальных образований может содержаться следующая формулировка: до истечения десятидневного срока, с момента получения главой муниципального образования нормативного правового акта представительного органа, он обязан возвратить его в представительный орган с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений и дополнений.

Закон № 131-ФЗ не предусматривает основания для отклонения главой муниципального образования нормативного правового акта представительного органа по причине его несоответствия федеральным и региональным законам, уставу муниципального образования, нецелесообразности, неэффективности, отсутствия или недостаточности финансовых средств для реализации его предписаний.

Однако глава муниципального образования наделен правом отлагательного, а не абсолютного вето, поскольку представительному органу муниципального образования предоставляется право повторно рассмотреть отклоненный нормативный правовой акт на своем заседании. Если при повторном рассмотрении этот акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, то вето главы муниципального образования считается преодоленным, и он обязан в течение семи дней подписать нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования и обнародовать его. Из смысла данного предписания следует, что в этом случае нормативный правовой акт представительного органа подлежит обязательному обнародованию независимо от того, какие вопросы им регулируются.

Необходимо обратить внимание на требование к количеству голосов депутатов представительного органа для преодоления вето главы муниципального образования. Если при принятии нормативного правового акта представительного органа требуется простое большинство голосов от установленной численности депутатов этого органа, то для преодоления вето главы муниципального образования требуется не менее двух третей голосов от численности депутатов, предусмотренной уставом муниципального образования.

В ч. 14 ст. 35 Закона № 131-ФЗ определяется субъект, на который возлагается обязанность по организации деятельности представительного органа муниципального образования. Этим субъектом является глава муниципального образования. Однако устанавливается исключение для главы муниципального образования, являющегося главой местной администрации.

Если глава муниципального образования является главой местной администрации, то в этом случае организация деятельности представительного органа возлагается на председателя этого органа, избираемого депутатами представительного органа из своего состава. Если

же глава муниципального образования является главой местной администрации и председателем представительного органа, то на него также возлагается обязанность по организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Организация деятельности представительного органа включает созыв и ведение заседаний этого органа, соблюдение порядка и процедурных правил рассмотрения и принятия правовых актов этим органом, реализацию прав юридического лица от имени представительного органа, решение внутриорганизационных вопросов, связанных с деятельностью депутатов и работой внутренних органов, а также иные вопросы деятельности представительного органа. Например, представление интересов представительного органа во взаимоотношениях с другими органами этого муниципального образования, органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти.

Полномочия субъекта, на которого возлагается обязанность по организации деятельности представительного органа, могут быть определены уставом муниципального образования и регламентом представительного органа или иным нормативным правовым актом. Например, положением о статусе главы муниципального образования, положением о представительном органе муниципального образования, положением о статусе председателя представительного органа муниципального образования.

Обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования требует определенных материальных затрат. Они связаны с организацией проведения его заседаний, обеспечением депутатов необходимой информацией, в том числе правовой, проведением экспертиз или аудиторских проверок по решению представительного органа, а также возмещением расходов, связанных с осуществлением депутатами своих полномочий. Эти расходы возмещаются в порядке и размерах, устанавливаемых представительным органом муниципального образования. Как правило, уставы муниципальных образований предусматривают основные формы расходов на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования.

Расходы на обеспечение деятельности представительного органа предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов Российской Федерации. Управление и (или) распоряжение средствами местного бюджета, направленными на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования, возлагается уставом муниципального образования на лицо, являющееся председателем этого органа.

В муниципальных образованиях, в которых уставом не определен субъект, осуществляющий управление и (или) распоряжение средствами местного бюджета, выделенными на обеспечение деятельности представительного органа, он определяется регламентом представительного органа с указанием конкретных полномочий по распоряжению этими средствами.

Кроме того, ч. 15 ст. 35 Закона № 131-ФЗ устанавливает запрет на управление и (или) распоряжение средствами местного бюджета в процессе исполнения местного бюджета представительным органом муниципального образования в какой бы ни было форме и во всех случаях, кроме тех средств, которые выделены на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования.

Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются в связи с истечением срока его полномочий, а также могут быть прекращены досрочно независимо от порядка его формирования. Под досрочным прекращением полномочий представительного органа муниципального образования понимается прекращение им реализации прав и обязанностей по решению вопросов местного значения, отнесенных к его компетенции, до истечения срока его полномочий.

Часть 16 ст. 35 Закона № 131-ФЗ предусматривает, что полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно в случае:

1) роспуска представительного органа в порядке и по основаниям, предусмотренным ст. 73 Закона № 131-ФЗ;

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

3) вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомерности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

4) преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии с частями 3, 3.1-1, 3.2, 3.3, 4–6.2, 7–7.2 статьи 13 Закона № 131-ФЗ, а также в случае упразднения муниципального образования;

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

6) увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом;

7) если уставом муниципального образования предусмотрено досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования в случае нарушения срока издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан.

Закон № 131-ФЗ предусматривает не только досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования, но и досрочное прекращение полномочий депутатов этого органа. Но если досрочное прекращение полномочий депутата представительного органа муниципального образования не влечет за собой досрочное прекращение полномочий представительного органа, то досрочное прекращение

полномочий этого органа всегда влечет за собой досрочное прекращение полномочий депутатов данного органа независимо от порядка его формирования и оснований досрочного прекращения его полномочий. При этом правовые акты, предусматривающие досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования, могут не содержать нормы о досрочном прекращении полномочий депутатов.

Полномочия депутатов прекращаются одновременно с досрочным прекращением полномочий представительного органа муниципального образования.

Например, при преобразовании муниципального образования законом субъекта Российской Федерации предусматривается досрочное прекращение полномочий представительных органов преобразуемых муниципальных образований и устанавливается конкретный срок их прекращения. Это, в свою очередь, предполагает досрочное прекращение полномочий депутатов представительных органов преобразуемых муниципальных образований. Их полномочия прекращаются одновременно с прекращением полномочий представительных органов преобразуемых муниципальных образований. В случае, если полномочия представительного органа прекращаются досрочно на основании решения суда о неправомерности данного состава депутатов представительного органа, то на основании этого решения досрочно прекращаются и полномочия депутатов этого органа. Причем в нем также может быть не указано на досрочное прекращение полномочий депутатов представительного органа муниципального образования.

Часть 18 ст. 35 Закона № 131-ФЗ определяет порядок и срок, в течение которого должен быть сформирован новый представительный орган муниципального образования вместо представительного органа, полномочия которого были досрочно прекращены. Во-первых, Закон № 131-ФЗ предусматривает, что он должен быть сформирован посредством досрочных выборов при условии, что этот орган состоял из депутатов, избранных населением непосредственно. Во-вторых, определяется срок, в течение которого должны быть проведены досрочные выборы. В соответствии с комментируемой частью статьи этот срок установлен федеральным законом. Поскольку избирательные правоотношения регулируются специальными законами, то реализация данного предписания должна осуществляться посредством норм федерального и региональных законов, и прежде всего Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, который предусматривает несколько видов выборов – основные, повторные, дополнительные и досрочные (см. п. 4 ст. 10, ст. 71).

В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования должны быть проведены досрочные выборы не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий (п. 4 ст. 10)<sup>191</sup>.

---

<sup>191</sup> Вряд ли можно согласиться с замечанием министра юстиции Республики Татарстан, профессором кафедры Казанского Института экономики, управления и права М. М. Курмановым, что Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав закрепляет только понятия «повторные

Однако, согласно п. 6 ст. 71 вышеназванного Закона, если основные выборы были назначены в связи с досрочным прекращением полномочий представительного органа муниципального образования, то повторные выборы проводятся не позднее чем через четыре месяца со дня появления основания для проведения повторных выборов.

Из этих предписаний следует, что Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав употребляет два термина для определения вида выборов в случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования – «основные выборы» и «досрочные выборы». Устанавливается и конкретный срок проведения выборов в связи с досрочным прекращением полномочий представительного органа муниципального образования – не позднее чем через шесть месяцев со дня досрочного прекращения полномочий (п. 4 ст. 10).

Часть 19 ст. 35 Закона № 131-ФЗ предусматривает, что в случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, сформированного в соответствии с пунктом 1 части 4 и пунктом 1 части 5 настоящей статьи, представительные органы соответствующих поселений, внутригородских районов обязаны в течение одного месяца избрать в состав представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением других депутатов.

### **§ 3. Глава муниципального образования**

В соответствии с частью 1 статьи 35 Закона № 131-ФЗ глава муниципального образования определяется как высшее должностное лицо муниципального образования. Он не относится к числу муниципальных служащих и наделяется особым правовым статусом<sup>192</sup>.

«Должностное лицо» – это самостоятельная правовая категория, отличающаяся от понятия «муниципальный служащий». Однако комментируемый Закон не раскрывает понятие «должностное лицо», что приводит к различному толкованию его содержания. В науке муниципального права предприняты попытки определения этого понятия<sup>193</sup>. Должностное лицо муниципального образования можно определить как выборное лицо, наделенное уставом муниципального образования властными полномочиями,

---

выборы» и «дополнительные выборы». См. об этом: Курманов М. М. Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 5.

<sup>192</sup> Существуют иные позиции по этому вопросу. Многие ученые и практические работники главу муниципального образования относят к муниципальным служащим. См.: Шунайлова Ю. Глава муниципального образования – муниципальный служащий // Законность. 2004. № 8. С. 45–46 ; Соловьев С. Г. Должностное лицо местного самоуправления: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2004. № 8. С. 34–38.

<sup>193</sup> См., например: Соловьев С. Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. Санкт-Петербург, 2003. С. 176–190.

собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, несущее установленную законом ответственность за осуществление этих полномочий.

Должностное лицо муниципального образования отличается от муниципального служащего. Оно занимает должность на основе выборности, в то время как муниципальный служащий осуществляет профессиональную деятельность на невыборной основе. Кроме того, для должностного лица муниципального образования устанавливаются иные основания прекращения его полномочий, а также его ответственность перед населением и государством. Оно наделено собственными властными полномочиями. Отсюда следует, что по своему правовому положению глава муниципального образования значительно отличается от муниципального служащего, а также от иных выборных должностных лиц местного самоуправления. В частности, ч. 2 ст. 285 УК РФ относит главу муниципального образования к субъекту должностного преступления, т. е. к должностному лицу, поскольку он постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляет функции представителя власти либо выполняет организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в органах местного самоуправления, муниципальных учреждениях.

Закон № 131-ФЗ относит главу муниципального образования к высшему должностному лицу муниципального образования. Это свидетельствует о его ключевой позиции в структуре органов местного самоуправления. Глава муниципального образования как высшее должностное лицо не только возглавляет деятельность по осуществлению местного самоуправления, но и олицетворяет власть на местном уровне. В связи с этим он наделяется определенным объемом властных полномочий, и законом устанавливается система правовых мер, обеспечивающих его деятельность.

Наличие главы муниципального образования как высшего должностного лица муниципального образования в структуре органов местного самоуправления является обязательным независимо от вида муниципального образования (ч. 2 ст. 34 Закона № 131-ФЗ).

В отличие от ранее действующего Федерального закона о местном самоуправлении 1995 года Закон № 131-ФЗ не предоставляет право населению муниципального образования самостоятельно устанавливать наименование главы муниципального образования. Оно должно быть определено законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 3 ст. 34 Закона № 131-ФЗ). Например, в соответствии со ст. 2 Закона Иркутской области от 10 декабря 2007 года № 121-оз «О наименованиях органов и должностных лиц местного самоуправления в Иркутской области» для глав таких муниципальных образований, как сельское и городское поселение, установлено наименование «глава» с указанием соответствующего вида муниципального образования. Для главы муниципального района, городского округа установлено наименование «мэр» с указанием вида муниципального образования.

Глава муниципального образования наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Ими являются права и обязанности главы муниципального образования, которые определены уставом муниципального образования. Однако объем прав и обязанностей главы муниципального образования должен быть предусмотрен уставом в пределах тех полномочий, которые установлены статьей 36 Закона № 131-ФЗ.

Следует отметить, что наделение главы муниципального образования определенными полномочиями императивно связано с порядком его избрания, а также одновременным исполнением им полномочий председателя представительного органа муниципального образования или главы местной администрации. Поэтому при определении уставом муниципального образования объема полномочий высшего должностного лица муниципального образования следует учитывать исполнение им одновременно полномочий председателя представительного органа муниципального образования или главы местной администрации (ч. 2 ст. 36 Закона № 131-ФЗ), либо председателя представительного органа и главы местной администрации (ч. 3 ст. 36 Закона № 131-ФЗ). В зависимости от этого устав каждого муниципального образования должен конкретно определять права и обязанности главы муниципального образования и другие положения, характеризующие его правовой статус в структуре органов местного самоуправления соответствующего вида муниципального образования.

В ч. 2 ст. 36 Закона № 131-ФЗ устанавливается порядок избрания главы муниципального образования и возможность занятия им иной должности в органах местного самоуправления в соответствии с предписанием настоящей статьи.

Глава муниципального образования независимо от вида муниципального образования должен быть избираемым высшим должностным лицом муниципального образования. Закон предусматривает четыре способа его избрания: 1) посредством муниципальных выборов; 2) представительным органом муниципального образования из своего состава; 3) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса; 4) сходом граждан в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан.

Устав муниципального образования должен предусматривать один из этих способов избрания главы муниципального образования. Не допускается указание в уставе на возможность выбора того или иного способа избрания главы муниципального образования, поскольку это повлечет за собой проблему выбора способа и приведет к усложнению правового регулирования статуса высшего должностного лица муниципального образования и практической реализации норм устава муниципального образования.

Со способом избрания главы муниципального образования Закон № 131-ФЗ связывает занятие им иной должности в органах местного

самоуправления, а следовательно, и определение его правового статуса. Так, если глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах, то Закон допускает два варианта возможности совмещения им иной должности в органах местного самоуправления. Он может входить в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполнять полномочия его председателя либо возглавлять местную администрацию, т. е. быть главой местной администрации. В связи с этим устав муниципального образования должен предусматривать не только порядок избрания главы муниципального образования, но и один из вариантов совмещения главой муниципального образования иной должности – председателя представительного органа муниципального образования или главы местной администрации.

В случае, если глава муниципального образования избирается не на муниципальных выборах, а представительным органом муниципального образования из своего состава, то он может исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования, либо возглавляет местную администрацию. При этом полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, прекращаются.

В ситуации, когда глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию и не вправе быть председателем представительного органа муниципального образования.

Следует отметить, что комментируемый Закон устанавливает запрет на одновременное исполнение главой муниципального образования полномочий председателя представительного органа муниципального образования и полномочий главы местной администрации (п. 5 ч. 2 ст. 36 Закона 131-ФЗ).

Закон № 131-ФЗ устанавливает определенное требование к главе такого вида муниципального образования, как муниципальный район, если представительный орган формируется из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов этих поселений, избираемых ими из своего состава (п. 1 ч. 4 ст. 35 комментируемого Закона). Это требование заключается в том, что в случае, если глава поселения избран представительным органом поселения из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, такой глава поселения не входит в состав представительного органа муниципального района, при этом представительный орган данного поселения к числу депутатов, избранных им в соответствии с указанной нормой представительства поселений, дополнительно избирает из своего состава в представительный орган муниципального района, в состав которого входит это поселение, одного депутата.

Таким образом, порядок избрания главы муниципального образования влияет на возможность осуществления им полномочий главы местной

администрации или председателя представительного органа муниципального образования. В связи с этим уставом муниципального образования, исходя из порядка избрания главы муниципального образования, должно предусматриваться осуществление главой муниципального образования полномочий председателя представительного органа или главы местной администрации. Правовой статус главы муниципального образования должен определяться уставом муниципального образования с учетом этих предписаний Закона № 131-ФЗ.

Установленное п. 4 ст. 36 Закона № 131-ФЗ ограничение на одновременное исполнение главой муниципального образования полномочий председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации не распространяется на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором в соответствии с уставом данного муниципального образования предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования, за исключением случая избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (абз. 1 ч. 3 ст. 36 Закона № 131-ФЗ).

Предусмотренное п. 3 ч. 2 ст. 36 Закона № 131-ФЗ требование о прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования не применяется к депутату представительного органа муниципального образования, избранному главой муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором в соответствии с уставом данного муниципального образования предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Несмотря на то, что для других видов муниципальных образований устанавливается запрет на совмещение главой муниципального образования осуществления полномочий председателя представительного органа и главы местной администрации, в сельских поселениях и внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения комментируемый Закон допускает такое совмещение. Это объясняется тем, что в этих видах муниципальных образований жители оперативно информируются о работе высшего должностного лица муниципального образования, осуществление его деятельности является открытым, существует более тесная связь населения с органами местного самоуправления, происходит оперативный обмен информацией о запросах населения и реальном решении вопросов местного значения органами местного самоуправления. В таких муниципальных образованиях легче

контролировать деятельность главы муниципального образования и других органов местного самоуправления, поскольку она осуществляется на виду у жителей сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, а также значительно проще реализовать процедуру отзыва главы муниципального образования. Учитывая эти моменты, законодатель счел целесообразным предоставить право главе муниципального образования одновременно осуществлять полномочия председателя представительного органа и главы местной администрации при условии, что муниципальное образование имеет статус сельского поселения или внутригородского муниципального образования города федерального значения в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Полномочия главы муниципального образования зависят от того, является ли он главой местной администрации, либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо одновременно является главой местной администрации и председателем представительного органа. Глава муниципального образования как высшее должностное лицо муниципального образования осуществляет представительную функцию, участвует в муниципальном нормотворчестве, а также наделяется отдельными контрольными полномочиями.

Часть 4 ст. 36 Закона № 131-ФЗ определяет круг прав и обязанностей главы муниципального образования как высшего должностного лица муниципального образования независимо от того является он главой местной администрации или исполняет полномочия председателя представительного органа, или одновременно является и главой местной администрации, и председателем представительного органа. Эти полномочия в обязательном порядке должны быть предусмотрены уставом муниципального образования в соответствии с комментируемым Законом.

Прежде всего, глава муниципального образования вправе представлять муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, независимо от форм собственности, общественными объединениями. Уставами некоторых муниципальных образований предусматривается также право главы муниципального образования представлять муниципальное образование в международном сотрудничестве<sup>194</sup>. Глава муниципального образования вправе от имени муниципального образования подписывать договоры, соглашения и иные документы, например заявления в суд, обращения в органы прокуратуры и другие органы, учреждения и организации. Он вправе действовать от имени муниципального образования без доверенности.

Глава муниципального образования также подписывает и обнародует в порядке, определенном уставом муниципального образования, нормативные

---

<sup>194</sup> См., например: подп. 2.1 п. 2 ст. 37 Устава г. Иркутска.

правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования.

Глава муниципального образования вправе издавать правовые акты – постановления и распоряжения в пределах полномочий, предоставленных ему федеральными и региональными законами, уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования.

Если глава муниципального образования одновременно является председателем представительного органа, то он также вправе издавать постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования. Если же глава муниципального образования является главой местной администрации, то он вправе издавать постановления и распоряжения по вопросам, отнесенным к полномочию главы местной администрации (ч. ч. 4–6 ст. 43 Закона № 131-ФЗ).

Если глава муниципального образования одновременно исполняет полномочия председателя представительного органа и полномочия главы местной администрации, то он вправе принимать правовые акты в пределах полномочий, предоставленных не только главе муниципального образования, но и председателю представительного органа муниципального образования, и главе местной администрации.

Глава муниципального образования как высшее должностное лицо муниципального образования наделяется ч. 4 ст. 36 Закона № 131-ФЗ правом требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования. Уставами (конституциями), законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципального образования главе муниципального образования предоставляются и иные полномочия. Например, на основании Устава Иркутской области глава муниципального образования реализует право законодательной инициативы в Законодательное собрание Иркутской области<sup>195</sup>. Он вправе участвовать в работе сессий Законодательного собрания Иркутской области с правом совещательного голоса.

Следует отметить, что уставы многих муниципальных образований предусматривают неисчерпывающий перечень полномочий главы муниципального образования. Как правило, указывается на осуществление иных полномочий, отнесенных к ведению главы муниципального образования федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования. Представляется, что установление открытого перечня полномочий главы муниципального образования оправданно, поскольку они могут быть расширены федеральными и

---

<sup>195</sup> См. п. 1 ст. 53 Устава Иркутской области : принят постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 15 апр. 2009 г. №/5-ЗС // Областная. 2009. 24 апр.

региональными законами, а также решениями представительного органа муниципального образования.

Часть 4.1 ст. 36 Закона № 131-ФЗ предусматривает, что глава муниципального образования должен соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами». В случае не соблюдения указанных запретов глава муниципального образования подлежит привлечению к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, в том числе его полномочия могут быть прекращены досрочно (ч. 6.1 ст. 36 Закона № 131-ФЗ).

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования (ч. 5 ст. 36 Закона № 131-ФЗ).

Часть 5.1 ст. 36 Закона № 131-ФЗ предусматривает в качестве элемента подконтрольности и подотчетности главы муниципального образования представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд является основанием для удаления главы муниципального образования в отставку (п. 3 ч. 2 ст. 74.1 Закона № 131-ФЗ)<sup>196</sup>.

В соответствии с ч. ч. 5 и 5.1 ст. 36 Закона № 131-ФЗ уставы муниципальных образований, независимо от вида муниципального образования, должны не только закреплять подотчетность и подконтрольность главы муниципального образования населению и

---

<sup>196</sup> Согласно определению Конституционного Суда РФ от 16 июля 2013 г. № 1241-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кропачева Леонида Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» п. 3 ч. 2 ст. 74.1 Закона № 131-ФЗ в системе действующего правового регулирования не предполагает произвольного решения вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку, а потому не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителя в указанном им аспекте.

представительному органу муниципального образования, но и предусматривать формы их осуществления, конкретные сроки, содержание и порядок проведения отчета. Целесообразно также урегулировать вопрос о порядке проявления инициативы населения о заслушивании отчета главы муниципального образования.

Глава муниципального образования избирается на срок, предусмотренный уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет (ч. 2 ст. 40 Закона № 131-ФЗ).

Уставом муниципального образования могут устанавливаться ограничения, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более определенного данным уставом количества сроков подряд (ч. 3.2 статьи 36 Закона № 131-ФЗ).

Частями 6, 6.1 статьи 36 Закона № 131-ФЗ предусмотрено, что полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
  - 2.1) удаления в отставку в соответствии со статьей 74.1 Закона № 131-ФЗ;
- 3) отрешения от должности в соответствии со статьей 74 Закона № 131-ФЗ;
- 4) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 5) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 6) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 7) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 8) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
- 9) отзыва избирателями;
- 10) установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;

11) преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии с частями 3, 3.1-1, 3.2, 3.3, 4–6.2, 7– 7.2 статьи 13 Закона № 131-ФЗ, а также в случае упразднения муниципального образования;

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

13) увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом;

14) в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации в случаях, предусмотренных ч. 6.1 ст. 36 Закона № 131-ФЗ:

а) несоблюдения главой муниципального района, главой муниципального округа, главой городского округа, их супругами и несовершеннолетними детьми запрета, установленного Федеральным законом от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;

б) установления в отношении избранных на муниципальных выборах главы муниципального района, главы муниципального округа, главы городского округа факта открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда указанные лица были зарегистрированы в качестве кандидатов на выборах соответственно главы муниципального района, главы муниципального округа, главы городского округа. При этом понятие «иностраные финансовые инструменты» используется в значении, определенном Федеральным законом, указанным в пункте 1 части 6.1 Закона № 131-ФЗ.

В соответствии с положениями статьи 36 Закона № 131-ФЗ при наличии хотя бы одного из оснований для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования они должны быть прекращены досрочно, поскольку характер оснований таков, что они не могут быть совместимы с дальнейшим продолжением исполнения полномочий высшего должностного лица муниципального образования.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования либо применения к нему по решению суда мер процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления или депутат представительного органа муниципального образования, определяемые в соответствии с уставом муниципального образования (ч. 7 ст. 36 Закона № 131-ФЗ).

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования выборы главы муниципального образования, избираемого на муниципальных выборах, проводятся в сроки, установленные Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ч. 8 ст. 36 Закона № 131-ФЗ).

Согласно ч. 8.1-1 ст. 36 Закона № 131-ФЗ в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования избрание главы муниципального образования, избираемого представительным органом муниципального образования из своего состава или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, осуществляется не позднее чем через шесть месяцев со дня такого прекращения полномочий.

При этом если до истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования осталось менее шести месяцев, избрание главы муниципального образования из состава представительного органа муниципального образования осуществляется на первом заседании вновь избранного представительного органа муниципального образования, а избрание главы муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, – в течение трех месяцев со дня избрания представительного органа муниципального образования в правомочном составе.

В случае, если глава муниципального образования, полномочия которого прекращены досрочно на основании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об отрешении от должности главы муниципального образования либо на основании решения представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку, обжалует данный правовой акт или решение в судебном порядке, досрочные выборы главы муниципального образования, избираемого на муниципальных выборах, не могут быть назначены до вступления решения суда в законную силу, а представительный орган муниципального образования не вправе принимать решение об избрании главы муниципального образования, избираемого представительным органом муниципального образования из своего состава или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, до вступления решения суда в законную силу (ч. 8.1, 8.2 ст. 36 Закона № 131-ФЗ).

#### **§ 4. Местная администрация**

**1.** Местная администрация – это постоянно действующий исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, создаваемый для повседневного решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных муниципальному

образованию в установленном законом порядке. Она занимает особое место в структуре органов местного самоуправления, поскольку, с одной стороны, местная администрация является исполнительным органом по отношению к главе муниципального образования, представительному органу муниципального образования, населению муниципального образования, так как призвана исполнять принятые ими правовые акты, направленные на решение вопросов местного значения, с другой, – она является распорядительным органом по отношению к подчиненным ей структурам (например, муниципальным учреждениям и предприятиям, а в ряде случаев и по отношению к юридическим и физическим лицам).

Местная администрация в пределах своих полномочий наделяется и правотворческой функцией, поскольку управленческий процесс вызывает необходимость регулирования общественных отношений, и в целях управления этим процессом исполнительно-распорядительный орган муниципального образования издает правовые предписания. Однако деятельность местной администрации носит преимущественно правоприменительный характер. Исходя из этого можно определить, что местная администрация является органом общей компетенции, осуществляющим организационно-распорядительные и исполнительные полномочия по решению вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципального образования<sup>197</sup>. Это обеспечивает ей функциональную самостоятельность и организационно-структурное своеобразие.

Являясь исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, местная администрация не входит в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, не подотчетна ему и не несет ответственность перед этим органом, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Наличие местной администрации в структуре органов местного самоуправления каждого муниципального образования, независимо от его вида, является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных комментируемым Законом (см. п. 2 ст. 34).

Наименование местной администрации определяется законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций. Так, Областным законом Ленинградской области от 31 марта 2005 г. № 21-оз «О наименованиях органов местного самоуправления в Ленинградской области» устанавливается наименование местной администрации городского и сельского поселения, муниципального района и городского округа – «администрация», с указанием наименования соответствующего муниципального образования (ст. 4)<sup>198</sup>.

Правовой статус местной администрации определяется уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами,

---

<sup>197</sup> Выдрин И. В. Муниципальное право России. С. 161.

<sup>198</sup> Вестник Правительства Ленинградской области. 2005. № 15.

конституциями (уставами) и законами субъекта Российской Федерации. Вопросы, связанные с организацией и деятельностью местной администрации, могут регулироваться также нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, правовыми актами главы муниципального образования и решениями, принятыми населением посредством форм прямой демократии.

Представительными органами муниципальных образований принимаются и специальные положения о статусе местной администрации. Например, в городском поселении «Первомайское» (Читинской области) Советом городского поселения принято положение «Об администрации городского поселения «Первомайское»<sup>199</sup>.

Местная администрация наделяется полномочиями по решению вопросов местного значения. Полномочия местной администрации – это права и обязанности, которыми она наделяется для решения возложенных на нее задач и функций. Они являются правовыми гарантиями ее деятельности как исполнительно-распорядительного органа муниципального образования.

Комментируемый Закон не устанавливает полномочия местной администрации. Они должны определяться уставом муниципального образования в зависимости от круга вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципального образования определенного вида, а также могут быть предусмотрены другими нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, правовыми актами главы муниципального образования и решениями, принятыми путем прямого волеизъявления населения муниципального образования. Однако эти полномочия должны устанавливаться только на основании и в соответствии с комментируемым Законом, другими федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации.

Уставы различных видов муниципальных образований содержат перечень полномочий местной администрации. Однако в уставах одних муниципальных образований предусматривается незначительный круг полномочий, в других – он определен достаточно полно с разбивкой по сферам деятельности администрации.

Например, Уставом г. Иркутска предусмотрены только отдельные полномочия администрации города: а) разработка и представление мэру города проекта бюджета города: проектов планов и программ развития города и отчетов об их исполнении, проектов нормативных правовых актов по вопросам местного значения, отнесенных к ведению города, и иным вопросам городского самоуправления; б) обеспечение исполнения бюджета города, планов и программ развития города; в) руководство муниципальным здравоохранением, дошкольным, школьным и внешкольным образованием, эксплуатацией муниципального жилищного фонда, объектов коммунального и дорожного хозяйства, другими муниципальными предприятиями и

---

<sup>199</sup> Решение Совета городского поселения «Первомайское» от 24 янв. 2006 г. № 41. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

учреждениями; г) организация охраны общественного порядка силами муниципальной милиции, обеспечение первичных мер пожарной безопасности; д) содействие развитию физкультуры и спорта, исторических, национальных и культурных традиций города; е) осуществление управления и распоряжения муниципальным имуществом, руководство деятельностью муниципальных предприятий и учреждений (ст. 42).

Устав городского округа «Город Чита» устанавливает широкий круг полномочий администрации городского округа с указанием основных сфер ее деятельности: а) планирования, бюджета, финансов и учета; б) управления муниципальной собственностью, взаимоотношений с предприятиями, учреждениями и организациями на территории городского округа; в) использования земли и других природных ресурсов, экологии и охраны окружающей среды; г) строительства, транспорта и связи; д) жилищно-коммунального хозяйства, общественного питания, бытового и торгового обслуживания населения; е) социально-культурного обслуживания населения; ж) социальной поддержки населения; з) обеспечения законности, правопорядка, охраны жизни, здоровья, прав и свобод граждан (ст. 34).

Следует отметить, что уставы муниципальных образований устанавливают открытый перечень полномочий местной администрации. В уставах одних муниципальных образований указывается на осуществление местной администрацией иных полномочий, отнесенных к ее компетенции федеральными и региональными законами, уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами представительного органа и главы муниципального образования<sup>200</sup>. В уставах ряда муниципальных образований указывается на осуществление местной администрацией иных полномочий, не отнесенных к полномочиям представительного органа и главы муниципального образования, к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования<sup>201</sup>.

В основу такого определения круга полномочий местной администрации положены предписания комментируемого Закона, которые предоставляют право органам местного самоуправления за счет собственных доходов местных бюджетов решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации (см. комментарий к ч. 2 ст. 14, ч. 3 ст. 15 и ч. 2 ст. 16).

Как видно из двух приведенных примеров, в уставах муниципальных образований по-разному определяется круг прав и обязанностей, составляющих полномочия местной администрации. Возникает вопрос: какой

<sup>200</sup> См. подп. 2.9 п. 2 ст. 42 Устава г. Иркутска.

<sup>201</sup> См. п. 9–10 ст. 34 Устава муниципального образования городского округа «Город Чита».

из этих примеров является наиболее предпочтительным для определения полномочий местной администрации? Представляется, что на основании норм комментируемого Закона, с учетом задач и функций, выполняемых местной администрацией, наиболее предпочтительным является второй пример определения круга полномочий уставом муниципального образования. Это позволяет эффективнее осуществлять контроль за ее деятельностью, достичь относительной оптимальности в организации деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Кроме тех полномочий, которые предоставлены местной администрации по решению вопросов местного значения, она наделяется и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации (*см. комментарий к гл. 4*). Это свидетельствует о том, что она может выполнять некоторые функции государственных органов в случаях и в пределах, установленных законами.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Единоначалие в деятельности главы местной администрации означает, что он непосредственно руководит местной администрацией и ее структурными подразделениями, назначает руководителей этих подразделений, издает распоряжения по вопросам организации работы администрации, определяет структуру администрации с последующим ее утверждением представительным органом муниципального образования и несет персональную ответственность за деятельность администрации.

**2.** Главой местной администрации может быть глава муниципального образования, но при условии, что он избирается на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (*см. комментарий к ч. 2 ст. 36*).

В тех случаях, когда глава муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования, избранным из его состава, то главой местной администрации должно быть лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту. Лицо не может одновременно быть главой муниципального образования, председателем представительного органа и главой местной администрации (*см. п. 4 ч. 2 ст. 36 комментируемого Закона*). Исключение составляют муниципальные образования, имеющие статус сельского поселения, уставы которых предусматривают формирование исполнительно-распорядительного органа. В этих муниципальных образованиях может быть предусмотрено совмещение исполнения полномочий главы местной администрации, председателя представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования.

Уставы муниципальных образований, независимо от вида муниципального образования, должны содержать предписание, определяющее лицо, которое является главой муниципального образования, –

либо глава муниципального образования, либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту.

Встречаются примеры, когда уставом муниципального образования полностью воспроизводится предписание комментируемой части статьи и не делается выбор из альтернативного предписания комментируемого Закона, что усложняет практическое применение норм устава. В некоторых прокурорских обзорах, подготовленных по итогам надзорных проверок за законностью уставов муниципальных образований, указывается на недопустимость такого подхода к определению лица, являющегося главой местной администрации. В то же время следует отметить, что уставы большей части муниципальных образований устанавливают конкретные предписания о том, какое лицо является главой местной администрации. Например, Устав г. Усолъе-Сибирское предусматривает, что главой администрации города является лицо, назначаемое на должность главы администрации города по контракту (п. 1 ст. 44). Уставом муниципального образования «Жигаловский район» (Иркутской области) предусматривается руководство администрацией района мэром района, являющегося главой этого муниципального образования (п. 1 ст. 35).

Устав муниципального образования «Город Алапаевск» (Свердловской области) при определении статуса местной администрации не содержит предписаний о том, какое лицо является главой администрации, а это устанавливается нормами, определяющими статус главы муниципального образования (п. 3 ст. 33). Представляется, что в уставах муниципальных образований следует указывать лицо, являющееся главой местной администрации, в статьях (или главах), устанавливающих правовой статус местной администрации.

В соответствии с комментируемой частью статьи контракт с лицом, назначаемым на должность главы местной администрации, должен заключаться по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, который определяется уставом муниципального образования. В тех муниципальных образованиях, уставами которых предусмотрено назначение главы местной администрации по контракту, устанавливается срок, соответствующий сроку полномочий представительного органа муниципального образования. К примеру, Устав г. Усолъе-Сибирское устанавливает, что срок контракта с главой администрации города не может превышать срока полномочий городской Думы текущего созыва (п. 1 ст. 44).

Срок полномочий главы местной администрации, являющегося одновременно главой муниципального образования, соответствует сроку полномочий этого лица как главы муниципального образования.

**3.** Комментируемая часть статьи определяет субъекты, которым предоставляется право утверждать условия контракта для главы местной администрации. В частности, к этим субъектам относится представительный орган муниципального образования, который утверждает условия контракта для главы местной администрации в части осуществления полномочий по

решению вопросов местного значения. В части же осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, условия контракта для главы местной администрации утверждаются законом субъекта Российской Федерации.

Условия контракта для главы местной администрации, как правило, предусматриваются специальным нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Однако они могут быть определены уставом муниципального образования. Практика свидетельствует о том, что уставами большинства муниципальных образований предусмотрены условия контракта или они указываются в специальных положениях, принимаемых представительными органами муниципальных образований. Например, Устав г. Усолье-Сибирское предусматривает, что условия контракта для главы администрации города в части осуществления полномочий по решению вопросов местного значения устанавливаются положением о порядке проведения конкурса на замещение должности главы администрации города (п. 2 ст. 44). Устав определяет содержание этого положения. Оно должно предусматривать наименование должности, место работы, срок действия и вид контракта, перечень основных должностных обязанностей, условия оплаты труда, порядок взаимоотношений главы администрации, мэра города и городской Думы, порядок расторжения контракта, а также иные условия, предусмотренные законодательством (п. 2 ст. 44 Устава).

**4.** Глава местной администрации, являющийся главой муниципального образования, по своему правовому статусу отличается от главы местной администрации, назначаемого на должность по контракту. Он относится к числу выборных должностных лиц местного самоуправления, поэтому к кандидатам на эту должность предъявляются требования, установленные избирательным законодательством. К главам муниципальных образований, которые одновременно являются главами местных администраций, не могут предъявляться дополнительные требования как законами субъектов Российской Федерации, так и уставами муниципальных образований и иными нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Глава местной администрации, назначаемый на должность по контракту, не является выборным должностным лицом местного самоуправления<sup>202</sup>. Его правовой статус определяется не только

---

<sup>202</sup> В юридической литературе отстаивается позиция по вопросу о признании должности главы местной администрации в качестве муниципальной должности муниципальной службы. На основании этого определяется правовой статус главы местной администрации как лица, занимающего муниципальную должность муниципальной службы, на которого распространяются нормы законов о муниципальной службе. См. об этом подробно: Куденев С. В. Проблемы обеспечения законности при реализации нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (на примере Республики Мордовия) // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 3.

комментируемым Законом, но и иными законами, которые устанавливают определенные требования к этой категории должностных лиц.

В отличие от кандидатов на должность главы муниципального образования, к кандидатам на должность главы местной администрации, назначаемого по контракту, могут предъявляться дополнительные требования. Например, длительный стаж работы на руководящей должности, отсутствие судимости, проживание на территории муниципального образования в течение определенного срока и др. В соответствии с комментируемой частью статьи эти требования могут устанавливаться законом субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что законы многих субъектов Российской Федерации устанавливают дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации. Например, Законом Республики Мордовия от 28 января 2004 г. № 5-З «Об условиях контракта для глав администрации муниципальных районов (городских округов) в Республике Мордовия в части, касающейся осуществления государственных полномочий»<sup>203</sup> определены условия контракта для главы местной администрации муниципального района (городского округа) и дополнительные требования к кандидатам на эту должность. В частности, кандидат на должность главы муниципального района (городского округа) должен иметь гражданство Российской Федерации, высшее профессиональное образование, стаж работы на руководящей должности не менее пяти лет или стаж муниципальной или государственной службы не менее трех лет, знать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, Конституцию Республики Мордовия, законы и иные нормативные правовые акты в части полномочий, осуществляемых главой местной администрации.

Дополнительные требования к кандидату на должность главы местной администрации по контракту могут предусматриваться уставами муниципальных образований. Например, Устав г. Усолье-Сибирское предъявляет следующие требования к кандидату: 1) он должен быть гражданином Российской Федерации и не иметь гражданства иностранного государства, если иное не установлено международным договором Российской Федерации; 2) иметь высшее образование и опыт работы руководителем юридического лица (организации либо обладающего правами юридического лица органа государственной власти, или иного государственного органа, органа местного самоуправления) не менее трех лет, а на государственных и (или) муниципальных должностях, должностях государственной и (или) муниципальной службы не менее пяти лет; 3) не должен быть признан недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу, и не иметь заболеваний, препятствующих исполнению должностных обязанностей (в соответствии с

---

<sup>203</sup> Об условиях контракта для глав администрации муниципальных районов (городских округов) в Республике Мордовия в части, касающейся осуществления государственных полномочий : закон Республики Мордовия от 28 января 2004 г. № 5-З. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

заключением медицинского учреждения); 4) не должен быть лишен права занимать муниципальные должности в течение определенного срока решением суда, вступившим в законную силу (п. 4 ст. 44).

Следует отметить, что комментируемый Закон не предоставляет возможность установления дополнительных требований к кандидатам на эту должность иными нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, например, положениями о порядке проведения конкурса на замещение должности главы администрации. Однако, как свидетельствует практика, дополнительные требования устанавливаются и этими правовыми актами, что является нарушением комментируемого Закона.

**5.** Комментируемая часть статьи определяет орган местного самоуправления, которому предоставляется право устанавливать порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации, – представительный орган муниципального образования. Иным органам местного самоуправления, а также органам государственной власти субъекта Российской Федерации такое право комментируемым Законом не предоставлено.

В муниципальных образованиях, уставы которых предусматривают, что главой местной администрации является лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, представительными органами приняты специальные нормативные правовые акты, регулирующие порядок проведения конкурса. Например, в городском округе г. Усолье-Сибирское представительным органом – городской Думой принято положение о порядке проведения конкурса на замещение должности главы администрации города. Этим правовым актом регулируется не только порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации, но и предусматриваются условия конкурса и их опубликование, срок действия и порядок расторжения заключенного контракта, перечень основных должностных обязанностей, условия оплаты труда, порядок взаимоотношений главы местной администрации с главой муниципального образования, представительным органом муниципального образования.

На основании комментируемой части статьи условия конкурса, проект контракта, сведения о дате, времени и месте проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации в обязательном порядке должны быть опубликованы. В соответствии с этим предписанием нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, регулиющими порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации, должен устанавливаться срок опубликования этих сведений, условий конкурса и проекта контракта, а также определяться официальный источник опубликования. Как правило, в уставах муниципальных образований содержится предписание об официальном опубликовании этой информации. Из положений комментируемого Закона следует, что условия контракта, проект контракта, сведения о дате, времени и месте его проведения должны быть официально опубликованы. Таким

образом, Закон не допускает доведения их до сведения населения иным способом, поскольку не указывает на возможность их обнародования. Указанная информация о конкурсе на замещение должности главы местной администрации должна быть опубликована не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Конкретный срок должен быть предусмотрен уставом муниципального образования или нормативным правовым актом, регулирующим порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации. Например, согласно Уставу г. Усолъе-Сибирское условия контракта с указанием сведений о дате, времени и месте его проведения, проект контракта размещаются в средствах массовой информации не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса городской Думой. Порядок размещения устанавливается положением о порядке проведения конкурса на замещение должности главы администрации города (п. 3 ст. 44 Устава).

Поскольку комментируемый Закон предусматривает проведение конкурса на замещение должности главы местной администрации, то для его проведения требуется создание специальной конкурсной комиссии. Поэтому комментируемая часть статьи предусматривает порядок ее создания и установления численного состава.

Установление общего числа членов конкурсной комиссии комментируемый Закон относит к полномочию представительного органа муниципального образования. Число членов этой комиссии может быть предусмотрено уставом муниципального образования, нормативным правовым актом, регулирующим порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации. Например, Уставом г. Усолъе-Сибирское предусмотрено образование конкурсной комиссии в составе девяти членов (п. 7 ст. 44). В отдельных муниципальных образованиях численный состав этих комиссий устанавливается положением о порядке проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации, что на основании комментируемого Закона является допустимым.

Если численный состав конкурсной комиссии устанавливается представительным органом муниципального образования, то ее члены назначаются в ином порядке, который зависит от вида муниципального образования.

В городских и сельских поселениях члены конкурсной комиссии назначаются представительным органом соответствующего муниципального образования. В муниципальных образованиях, наделенных статусом муниципального района или городского округа, они назначаются представительным органом соответствующего муниципального образования и законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). При этом комментируемый Закон устанавливает различный

численный состав членов конкурсной комиссии, назначаемых указанными органами. Представительный орган муниципального района (городского округа) назначает две трети ее членов, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации – одну треть.

В муниципальных образованиях порядок избрания членов в состав конкурсной комиссии устанавливается регламентами представительных органов. Вопросы организации и деятельности этих комиссий регулируются положениями о порядке проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации, в отдельных муниципальных образованиях – уставами муниципальных образований. Так, Устав г. Усолъе-Сибирское предусматривает, что положением о порядке проведения конкурса на замещение должности главы администрации города определяется порядок избрания председателя, заместителя и секретаря комиссии, их полномочия, кворум заседания комиссии, порядок принятия решений, а также иные положения, связанные с ее деятельностью (п. 7 ст. 44).

**6.** Комментируемая часть статьи устанавливает обязательные требования при назначении лица на должность главы местной администрации. Во-первых, при замещении должности главы местной администрации должен проводиться конкурс, во-вторых, конкурс проводится специальной конкурсной комиссией, в-третьих, комиссия должна представить представителю органа муниципального образования кандидатов только по результатам этого конкурса, в-четвертых, представительный орган муниципального образования назначает лицо на должность главы местной администрации только из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. В соответствии с этими требованиями комментируемого Закона уставы муниципальных образований должны регулировать отношения, связанные с порядком назначения на должность главы местной администрации.

Как показывает практика, в уставах тех муниципальных образований, где глава местной администрации назначается на должность по контракту, содержатся нормы, регулирующие основные положения, связанные с порядком назначения на должность главы местной администрации. В качестве примера можно сослаться на Устав г. Усолъе-Сибирское. Им предусматривается не только порядок создания конкурсной комиссии, регулируются отдельные вопросы ее деятельности, но и устанавливается порядок обсуждения представленных кандидатур на должность главы администрации, проведения голосования и принятия решения по этому вопросу представительным органом. Так, в указанном Уставе устанавливается порядок определения кандидатов на должность главы администрации по итогам рассмотрения представленных заявок, заполнения конкурсных бюллетеней, проведения проверки знаний кандидатов в области действующего законодательства, экономики и управления, размещения в средствах массовой информации сведений о порядке проведения такой проверки, оглашения решения конкурсной комиссии о результатах конкурса. Кроме того, определяется порядок обсуждения кандидатов на должность

главы администрации города представительным органом – городской Думой. На обсуждение Думы выносятся все кандидаты, подавшие заявку на участие в конкурсе и отвечающие предъявляемым требованиям, по мнению не менее чем половины от установленного числа членов комиссии, а в случае проведения проверки знаний кандидатов и получивших положительную оценку – не менее чем половины от установленного числа членов комиссии. Устав этого муниципального образования предусматривает право кандидата представить в городскую Думу и огласить программу своих действий в случае назначения его на должность главы администрации. После обсуждения кандидатур и проведения по ним голосования представительный орган принимает решение о назначении на должность главы местной администрации кандидата, получившего в соответствии с уставом муниципального образования необходимое для назначения на эту должность число голосов депутатов представительного органа муниципального образования.

Устав предусматривает порядок голосования по кандидатурам, представленным конкурсной комиссией по результатам конкурса. Голосование проводится тайное посредством заполнения специального бюллетеня. Депутату предоставляется право проголосовать за одну кандидатуру. В соответствии с Уставом назначенным главой администрации города считается кандидат, набравший более половины голосов депутатов от установленного числа депутатов представительного органа – городской Думы.

Устав также регулирует отношения, возникающие в том случае, когда ни один из кандидатов не набрал необходимого количества голосов. При возникновении этой ситуации проводится повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов. Назначенным считается кандидат, набравший большее количество голосов (п. 9 ст. 44 Устава).

Следует отметить, что уставы многих муниципальных образований, в которых глава местной администрации назначается по контракту, не регулируют основной блок отношений, связанных с назначением лица на должность главы местной администрации, а в них содержится ссылка на положение о порядке проведения конкурса на замещение должности главы администрации.

Комментируемая часть статьи определяет субъекты, заключающие контракт на замещение должности главы местной администрации. Он заключается главой муниципального образования с лицом, назначенным на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Правовым основанием для заключения контракта является решение представительного органа о назначении на должность главы местной администрации. В контракте должны быть определены права и обязанности сторон, условия оплаты труда, основания расторжения контракта, а также содержаться иные положения, регулирующие отношения с главой местной администрации. Контракты, заключаемые

главами местных администраций с главами муниципальных образований, по своей сути являются трудовыми договорами.

Уставами муниципальных образований определяется срок, до истечения которого должен быть заключен контракт на замещение должности главы местной администрации. Как правило, он заключается до истечения десятидневного срока с момента принятия решения представительным органом о назначении главы местной администрации. С момента подписания контракта главой муниципального образования и главой местной администрации, глава местной администрации считается вступившим в должность. Как лицо, занимающее должность главы местной администрации, он должен прекратить занятие иной оплачиваемой деятельностью, несовместимой со статусом главы местной администрации в соответствии с ч. 9 ст. 37 комментируемого Закона.

**7.** Местная администрация как орган местного самоуправления обладает правами юридического лица. Регистрация осуществляется в форме муниципальных учреждений. Как юридическое лицо местная администрация имеет обособленное имущество, собственные источники финансирования из местного бюджета, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и неимущественные права и обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Местная администрация имеет гербовую и иные печати, штампы, бланки, расчетные и иные счета в банковских учреждениях.

Юридическими лицами могут быть и структурные подразделения местной администрации, если это необходимо с точки зрения целесообразности. Решение этого вопроса относится к полномочию представительного органа муниципального образования. Вопрос рассматривается им по представлению главы местной администрации.

Уставы муниципальных образований должны предусматривать предоставление прав юридического лица местной администрации, а также определенным ее структурным подразделениям в случае такой необходимости. Например, при определении статуса администрации городского округа «Город Чита» Уставом этого муниципального образования предусматривается наделение администрации правами юридического лица, финансирование из бюджета городского округа и наличие печати, штампов, счетов в банке (п. 1 ст. 33 Устава; см. также ч. 9 ст. 35, ст. 41 комментируемого Закона).

**8.** Местная администрация как исполнительно-распорядительный орган муниципального образования общей компетенции призвана осуществлять непосредственное управление территорией, решать вопросы местного значения в пределах предоставленных ей полномочий. Для реализации своих задач и функций она создает органы, составляющие структуру местной администрации, которые осуществляют решение вопросов местного значения в пределах полномочий, предоставленных местной администрации по отдельным направлениям ее деятельности. Структуру местной администрации составляют отраслевые, функциональные и территориальные органы, которые в муниципальных образованиях могут иметь различное наименование – отделы, управления, комитеты, департаменты, службы и др.

Отраслевые органы местной администрации осуществляют управление отдельными отраслями муниципального хозяйства, например здравоохранением, образованием, коммунальным обслуживанием, благоустройством, а также муниципальными предприятиями и учреждениями. Они являются органами специальной компетенции, поскольку управляют определенной отраслью или сферой местного хозяйства, и, как правило, называются управлениями, отделами.

Функциональные органы местной администрации осуществляют управление во всех сферах муниципальной деятельности, например планирования, финансирования, экономики. Они выполняют функции, охватывающие все или многие отрасли местного хозяйства, координируют и контролируют работу отраслевых отделов и других подразделений местной администрации и называются, как правило, комитетами. Территориальные органы могут создаваться для более эффективного решения вопросов местного значения в городских округах и муниципальных районах.

Структура местной администрации муниципальных образований даже в пределах одного субъекта Российской Федерации может быть различной. Закон не устанавливает императивные предписания в отношении структуры местной администрации. Она определяется самостоятельно в каждом муниципальном образовании в зависимости от круга вопросов, отнесенных к ведению муниципального образования, уровня и перспектив его экономического развития, численности жителей, доходов местного бюджета, количества муниципальных предприятий и учреждений и других обстоятельств, влияющих на управление местными делами. С учетом этого определяется количество создаваемых отраслевых, функциональных и территориальных органов местной администрации, их состав и содержание деятельности.

Например, в сельских поселениях в структуру местной администрации, как правило, входят земельный, жилищно-коммунальный и другие отделы. Их численный состав составляет от двух до пяти работников. В муниципальных районах в структуре местной администрации, как правило, создаются управления, имеющие в своем составе отделы, службы, выполняющие функции управления в определенной отрасли или сфере деятельности, а также отделы как самостоятельные структурные подразделения. Они более многочисленны по своему составу.

Отдельные структурные подразделения администрации муниципальных районов могут быть наделены правами юридического лица, иметь самостоятельный баланс, расчетный счет в кредитных организациях.

Статус структурных подразделений местной администрации определяется главой местной администрации исходя из особенностей муниципального образования, муниципального хозяйства. Руководители этих подразделений назначаются главой местной администрации. Однако во многих муниципальных образованиях уставами предусматривается их назначение представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

Для организационного, правового, информационного и материально-технического обеспечения деятельности местной администрации образуется аппарат местной администрации. Он представляет собой совокупность подразделений, основное назначение которых заключается в оказании содействия работе руководящих органов администрации. Участие аппарата в осуществлении полномочий администрации носит функциональный характер. Его деятельность осуществляется в соответствии с положением о нем, утверждаемом в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования. Традиционно в аппарате местной администрации образуется организационный отдел или организационно-аналитический отдел, общий отдел, приемная по личным вопросам граждан, юридический отдел (служба), информационный отдел (служба) или пресс-служба главы местной администрации, отделы (управления) кадровой службы, советники, консультанты и помощники главы местной администрации, его заместителей. В составе аппарата образуются секретариаты и иные подразделения, осуществляющие материальное и техническое обслуживание местной администрации.

Несмотря на то, что руководство местной администрацией осуществляется главой администрации на основе единоначалия, это не исключает коллегиального обсуждения и выработки решений по важнейшим проблемам жизнедеятельности муниципального образования. С этой целью в структуре местной администрации могут образовываться постоянные органы – коллегии администрации, которые действуют под руководством главы местной администрации. В состав коллегии по должности, как правило, входят заместители главы местной администрации и начальники отдельных структурных подразделений (например, финансового и экономического управлений (отделов), жилищно-коммунального, правового управления (отдела) и др.). Полномочия, порядок работы коллегии определяются положением о ней, утвержденным главой местной администрации.

Структурные подразделения местной администрации подчиняются их руководителю, который находится в непосредственном подчинении главы местной администрации, поскольку руководство местной администрации строится на основе единоначалия и горизонтальной подчиненности. Однако отдельные функциональные органы местной администрации сохранили двойное подчинение, например финансово-бюджетные управления местной администрации, которые являются одновременно и территориальными органами региональных финансовых органов и входят в их единую систему<sup>204</sup>.

Определение структуры местной администрации относится к полномочию главы местной администрации, поскольку на него возлагается повседневное управление местными делами. Его обязанностью является не только определение структуры местной администрации, но и представление ее на утверждение представительного органа муниципального образования.

---

<sup>204</sup> См. подробнее: Выдрин И. В. Муниципальное право России. С. 164.

Уставы муниципальных образований, как правило, при определении компетенции представительного органа содержат предписания об утверждении представительным органом муниципального образования схемы управления муниципальным образованием и структуры местной администрации по представлению главы местной администрации. Утверждение структуры местной администрации по представлению главы местной администрации предусматривается также в статьях уставов, определяющих статус местной администрации<sup>205</sup>.

Поскольку структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования, то внесение в нее изменений и дополнений также подлежит утверждению представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

**9.** На основании комментируемой части статьи глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью. Исключение составляет только преподавательская, научная и иная творческая деятельность.

Осуществление преподавательской, научной и иной творческой деятельности может финансироваться из различных источников, в том числе и за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства. В связи с этим комментируемая часть статьи предусматривает ограничение, связанное с источником финансирования указанной деятельности. В случае, если преподавательская, научная и иная творческая деятельность финансируется исключительно за счет средств хотя бы одного из указанных субъектов, то глава местной администрации не вправе заниматься такой деятельностью. Например, глава местной администрации не вправе выполнять научную работу, финансируемую Институтом «Открытое общество» – ФОНД СОРОСА, поскольку его учредителем является гражданин США Джордж Сорос<sup>206</sup>.

Если наряду с перечисленными выше субъектами финансирование преподавательской, научной и иной творческой деятельности осуществляется и за счет средств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, граждан Российской Федерации, общественных объединений и иных российских учреждений и организаций, то в этом случае глава местной администрации вправе заниматься такой деятельностью.

Необходимо отметить, что комментируемая часть статьи, устанавливая для главы местной администрации ограничение на занятие творческой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных

<sup>205</sup> См., например: подп. 29 п. 2 ст. 20, п. 4 ст. 33 Устава городского округа «Город Чита».

<sup>206</sup> В России представительство Института «Открытое общество» осуществляет свою работу с 1995 г. Благотворительная деятельность проводилась через Международный фонд «Культурная инициатива» и Международный научный фонд. Институт «Открытое общество» разрабатывает и осуществляет национальные программы, а также создает региональные фонды и институты, финансируемые Джорджем Соросом.

государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, в то же время содержит исключение из этого. Оно обусловлено юридической силой международного договора Российской Федерации. На основании ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации правила международного договора Российской Федерации имеют большую юридическую силу по сравнению с правилами, установленными законом. В соответствии с этим предписанием, устанавливая запрет на осуществление главой местной администрации творческой деятельности, финансирование которой осуществляется исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, комментируемый Закон предусматривает исключение из этого предписания в случае, если иное предусмотрено международным договором Российской Федерации. Отсюда следует, что глава местной администрации вправе заниматься преподавательской, научной и иной творческой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Комментируемая часть статьи допускает осуществление главой местной администрации творческой деятельности, финансируемой за счет средств указанных субъектов и при наличии другого основания. Таким основанием является законодательство Российской Федерации.

Употребление комментируемым Законом слова «законодательство» вряд ли можно считать оправданным. В настоящее время не выработан единый подход к определению понятия «законодательство». Одни ученые в это понятие включают только законы, другие – совокупность всех действующих нормативных правовых актов<sup>207</sup>. Высказываются и иные взгляды на понятие «законодательство». Оно определяется как совокупность всех юридических документов, содержащих в себе правила поведения общего характера (нормы права), внутри которой эти акты иерархически систематизированы по признаку их юридической силы<sup>208</sup>.

Отсутствие единого легального определения понятия «законодательство», разнообразие его трактовок могут привести к ошибкам как в правотворческой, так и правоприменительной практике. Исходя из комментируемого Закона сложно определить, какими правовыми актами главе местной администрации может быть предоставлено право заниматься преподавательской, научной и иной творческой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства. Если исходить из первого определения понятия

---

<sup>207</sup> См.: Российское законодательство: проблемы и перспективы. Москва, 1995. С. 5 ; Современное состояние российского законодательства: «Круглый стол» журнала «Государство и право» // Государство и право. 1999. № 3. С. 27–28.

<sup>208</sup> См.: Егорова Ю. В., Мушинский М. А. Региональное законодательство в контексте единого правового пространства России / под ред. Р. А. Ромашова. Иркутск, 2007. С. 11.

«законодательство», то это право может быть предоставлено только законами<sup>209</sup>, из второго и третьего определения – не только законами, но и указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

Федеральные законы также содержат различные определения понятия «законодательство». Например, Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о муниципальной службе) к законодательству о муниципальной службе относит: Конституцию Российской Федерации; Федеральный закон о муниципальной службе и другие федеральные законы; иные нормативные правовые акты Российской Федерации; конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации; иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 3). На основании п. 2 ст. 3 ГК РФ гражданское законодательство состоит из этого Кодекса и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов. В гражданское законодательство не включаются иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации и другие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Статья 4 комментируемого Закона определяет правовую основу местного самоуправления, но не указывает, какие правовые акты составляют «законодательство Российской Федерации».

Представляется, что применительно к содержанию комментируемой части статьи к законодательству Российской Федерации следует отнести Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (см. ч. 1 ст. 4 комментируемого Закона). К иным относятся указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Из ряда предписаний комментируемого Закона вытекает, что к законодательству Российской Федерации не относятся законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Во-первых, органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют правовое регулирование в области местного самоуправления в случае и порядке, установленными федеральными законами (ч. 1 ст. 6 комментируемого Закона). Комментируемый Закон не предусматривает предоставление права главе местной администрации заниматься творческой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных

---

<sup>209</sup> См. об этом: Петрушев В.А. К вопросу о понятии «законодательство» // Вестник Международной академии бизнеса и банковского дела «Atrium». 1996. № 4. С. 13–15.

организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, нормативными правовыми актами указанных органов. Из этого следует, что это право не может быть предоставлено главе местной администрации законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Во-вторых, в соответствии с ч. 3 ст. 6 комментируемого Закона в случае противоречия конституции (устава), закона, иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, регулирующих вопросы организации местного самоуправления и устанавливающих права, обязанности и ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, комментируемому Закону и другим федеральным законам применяются Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, комментируемый Закон другие федеральные законы. Отсюда следует, что если нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации главе местной администрации будет предоставлено право заниматься творческой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, то эти правовые акты не подлежат применению, поскольку федеральным законом предусмотрено иное.

На основании изложенного следует, что глава местной администрации не вправе заниматься преподавательской, научной и иной творческой деятельностью, если она финансируется исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено федеральным конституционным законом, федеральным законом, издаваемым в соответствии с ними иным нормативным правовым актом Российской Федерации (указом или распоряжением Президента Российской Федерации, постановлением или распоряжением Правительства Российской Федерации, иным нормативным правовым актом федеральных органов исполнительной власти).

Комментируемая часть статьи для главы местной администрации устанавливает и другое ограничение. Он не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений. Иное возможно только в том случае, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Из этого предписания следует, что международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации (например, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти)

могут предусматривать право главы местной администрации входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений. Только на основании указанных нормативных правовых актов глава местной администрации может быть наделен этим правом.

Установленные ограничения распространяются на главу местной администрации независимо от того, является ли он главой муниципального образования или назначен на должность главы местной администрации по контракту. Эти ограничения также распространяются на главу местной администрации, являющегося одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой муниципального образования.

Ограничения, установленные комментируемым Законом, связаны с деятельностью главы местной администрации как руководителя местной администрации, осуществляющего руководство на основе единоначалия, и обусловлено необходимостью установления препятствий для злоупотребления им предоставленными полномочиями.

**10.** Комментируемый Закон не определяет срок полномочий главы местной администрации, поскольку он зависит от предусмотренной уставом муниципального образования модели руководства исполнительно-распорядительным органом. Если в муниципальном образовании глава местной администрации является одновременно главой муниципального образования или главой муниципального образования и председателем представительного органа, то срок его полномочий зависит от срока полномочий главы муниципального образования. Его полномочия могут быть прекращены досрочно по основаниям, предусмотренным ч. 6 ст. 36 комментируемого Закона.

Срок полномочий главы местной администрации, назначаемого на эту должность по контракту, определяется уставом муниципального образования (*см. комментарий к ч. 2 ст. 37*), и его полномочия прекращаются по истечении этого срока.

Уставы муниципальных образований истечение срока полномочий главы местной администрации, назначенного на эту должность по контракту, связывают с истечением срока полномочий представительного органа муниципального образования. Например, Устав г. Усолье-Сибирское предусматривает, что срок контракта с главой администрации города не может превышать срока полномочий городской Думы текущего созыва (п. 1 ст. 44).

Полномочия главы местной администрации прекращаются не только по истечении установленного срока, но и могут быть прекращены досрочно. Досрочным прекращением полномочий главы местной администрации признается прекращение его полномочий до истечения срока, предусмотренного контрактом, заключаемым на замещение должности главы местной администрации.

Закон устанавливает обычные основания для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, большая часть из которых распространяется и на главу муниципального образования. Исключения составляют только отдельные из них. Так, на главу местной администрации не распространяются такие основания для досрочного прекращения полномочий, как отзыв избирателями, стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия в случае, если это установлено в судебном порядке.

В свою очередь, на главу муниципального образования, в отличие от главы местной администрации, также не распространяются отдельные основания для досрочного прекращения полномочий. Например, призыв на военную службу или направление на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу не является основанием для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, осуществляющего свою деятельность на постоянной основе, в то время как это является основанием для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации. Учитывая некоторые различия в основаниях для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, назначаемого на должность по контракту, законодатель счел необходимым выделить их отдельно.

Следует отметить, что комментируемая часть статьи устанавливает закрытый перечень оснований для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, назначаемого на должность по контракту. Однако в уставах многих муниципальных образований устанавливаются дополнительные основания для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, в частности, досрочное прекращение полномочий в случае несоблюдения ограничений, связанных со статусом главы местной администрации. Представляется, что уставами муниципальных образований может быть расширен перечень этих оснований, но только в том случае, если они предусмотрены или вытекают из предписаний комментируемого Закона.

В соответствии с комментируемым Законом полномочия главы местной администрации должны быть прекращены досрочно при наличии любого из предусмотренных оснований для досрочного прекращения его полномочий, поскольку они не могут быть совместимыми с исполнением полномочий главы местной администрации.

В качестве основания для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации комментируемый Закон предусматривает его смерть. В этом случае полномочия главы местной администрации прекращаются с момента наступления этого события. Досрочное прекращение его полномочий констатируется решением представительного органа муниципального образования, поскольку этот орган в соответствии с ч. 6 комментируемой статьи назначает на должность главу местной администрации.

Основанием для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации является его отставка по собственному желанию. Она представляет собой добровольное сложение полномочий главой местной

администрации посредством направления заявления в представительный орган муниципального образования, который принимает решение о досрочном прекращении полномочий главы местной администрации в связи с его отставкой. Полномочия главы местной администрации прекращаются с момента принятия решения представительным органом муниципального образования об отставке главы местной администрации.

В качестве основания для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации комментируемая часть статьи предусматривает расторжение контракта с главой местной администрации. Он может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке в связи с нарушением его условий в части, касающейся решения вопросов местного значения, осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в связи с нарушением условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Основанием досрочного прекращения полномочий главы местной администрации является отрешение его от должности (*см. комментарий к ст. 74*). Уставы муниципальных образований по-разному регулируют отношения, возникающие в связи с отрешением главы местной администрации от должности. Так, в Уставе г. Усолье-Сибирское содержится только ссылка на федеральное законодательство. Уставами некоторых муниципальных образований предусматриваются основания, порядок проявления инициативы об отрешении от должности главы местной администрации, определяется субъект проявления этой инициативы.

Одним из оснований для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации является признание его судом недееспособным или ограниченно дееспособным. Лицо признается недееспособным или ограниченно дееспособным только решением суда. Вступление его в законную силу влечет за собой правовое последствие – досрочное прекращение полномочий главы местной администрации. Если глава местной администрации признан судом недееспособным или ограниченно дееспособным, то его полномочия прекращаются со дня вступления в законную силу решения суда. На основании этого судебного решения представительным органом муниципального образования принимается решение о досрочном прекращении полномочий главы местной администрации.

Признание главы местной администрации судом безвестно отсутствующим или объявление его умершим также является основанием для досрочного прекращения его полномочий. Правовые последствия признания главы местной администрации безвестно отсутствующим или объявления его умершим наступают со дня вступления в законную силу решения суда. Наличие судебного решения и вступление его в законную силу является основанием для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации (*см. комментарий к п. 5 ч. 6 ст. 36*).

Основанием для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации является и вступление в законную силу в отношении него обвинительного приговора суда. Независимо от вида и срока наказания за совершенное противоправное деяние главой местной администрации его полномочия должны быть прекращены досрочно в силу прямого предписания комментируемого Закона. В этом случае полномочия главы местной администрации прекращаются со дня вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении лица, являющегося главой местной администрации.

В качестве основания для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации устанавливается его выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства. По этому основанию полномочия главы местной администрации прекращаются досрочно только в том случае, если он выехал за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства. Выезд главы местной администрации за пределы Российской Федерации по другим причинам не может быть основанием для досрочного прекращения его полномочий независимо от срока его пребывания за пределами Российской Федерации (см. комментарий к п. 7 ч. 6 ст. 36).

В качестве основания для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации предусматривается прекращение гражданства Российской Федерации. С прекращением гражданства Российской Федерации лицо, проживающее на территории Российской Федерации, приобретает статус лица без гражданства, которому в полном объеме не предоставляются права, в том числе и право занимать муниципальную должность. В силу этого прекращение гражданства Российской Федерации влечет за собой досрочное прекращение полномочий главы местной администрации.

Если глава местной администрации является гражданином иностранного государства, с которым заключен международный договор Российской Федерации, предоставляющий пассивное избирательное право на муниципальных выборах гражданам этого государства, то в случае прекращения гражданства этого государства он утрачивает право быть главой местной администрации при условии, что он не является одновременно гражданином Российской Федерации.

Полномочия главы местной администрации прекращаются досрочно и в том случае, если он приобретает гражданство иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин иностранного государства имеет право быть избранным в органы местного самоуправления.

Учитывая различные ситуации, которые могут возникнуть на практике в связи с гражданством, получением вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства лицом, являющимся главой местной администрации на основе контракта, законодатель счел необходимым урегулировать возможные варианты, чтобы исключить возникновение спорных вопросов. Поэтому в качестве основания для досрочного

прекращения полномочий главы местной администрации комментируемый Закон предусматривает получение гражданином Российской Федерации вида на жительство или иного документа, подтверждающего его право на постоянное проживание на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления. При этой ситуации полномочия главы местной администрации прекращаются досрочно с момента получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего его право на постоянное проживание на территории иностранного государства.

Полномочия главы местной администрации прекращаются досрочно независимо от оснований и порядка прекращения гражданства Российской Федерации со дня вступления в силу решения о его прекращении, принятого полномочным органом, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации. При прекращении гражданства иностранного государства, с которым заключен международный договор Российской Федерации, предоставляющий пассивное избирательное право на муниципальных выборах гражданам этого государства, полномочия главы местной администрации прекращаются досрочно со дня вступления в силу соответствующего решения компетентного органа (см. комментарий к п. 8 ч. 6 ст. 36).

В качестве одного из оснований досрочного прекращения полномочий главы местной администрации комментируемый Закон предусматривает его призыв на военную службу или направление на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу. Глава местной администрации, назначенный на должность по контракту, в отличие от главы муниципального образования, может быть призван на военную службу как гражданин Российской Федерации для выполнения конституционной обязанности, поскольку он не имеет права на освобождение или отсрочку от призыва на военную службу. Основания для освобождения и отсрочки от призыва на военную службу предусмотрены Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». Среди этих оснований не указывается занятие должности главы местной администрации по контракту. В соответствии с подп. «к» п. 1 ст. 24 данного Закона отсрочка от призыва на военную службу предоставляется депутатам представительных органов муниципальных образований и главам муниципальных образований, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе на весь срок их полномочий. Непредоставление такого права главе местной администрации объясняется тем, что эту должность занимает не избираемое непосредственно населением лицо, а лицо, назначаемое на эту должность по контракту. Если убеждения или вероисповедание главы местной администрации противоречат несению военной службы, то он направляется для прохождения альтернативной гражданской службы на основании Федерального закона от 22 августа 2004 г. «Об альтернативной гражданской службе» в организации,

подведомственные органам исполнительной власти, в организации Вооруженных Сил Российской Федерации в качестве гражданского персонала. В случае призыва главы местной администрации на военную службу или направление на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу представительным органом муниципального образования принимается решение о досрочном прекращении его полномочий по этому основанию.

Кроме оснований для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, указанных в этой части комментируемой статьи, комментируемый Закон предусматривает и другие случаи, когда полномочия главы местной администрации могут быть досрочно прекращены. Например, в случае несоблюдения главой местной администрации ограничений, связанных с его статусом, и преобразования муниципального образования его полномочия подлежат досрочному прекращению. В силу этого в уставах муниципальных образований содержится дополнительный перечень оснований для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, назначаемого на должность по контракту.

При определении оснований для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации может возникнуть вопрос о правомерности занятия должности главы местной администрации лицом, назначенным на эту должность в случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, который назначил его на эту должность. Комментируемая часть статьи не определяет эту ситуацию как основание для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации. В то же время, исходя из предписания ч. 6 комментируемой статьи, можно сделать вывод о том, что досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования влечет за собой досрочное прекращение полномочий главы местной администрации, назначенного на должность этим органом.

Эта ситуация должна быть урегулирована уставами муниципальных образований. Они могут предусмотреть следующее положение – досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования не влечет за собой досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, назначенного на эту должность по контракту. Или, напротив, досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования влечет за собой досрочное прекращение полномочий главы местной администрации, назначенного на эту должность по контракту.

На практике в случае досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, назначенного на эту должность по контракту, возникают проблемы, связанные с временным исполнением этих полномочий. Комментируемый Закон не регулирует эту ситуацию. Уставы многих муниципальных образований также не содержат норм, определяющих временное исполнение полномочий главы местной администрации в период его временного отсутствия (отпуск, болезнь, командировка). В то время как

этот вопрос должен быть урегулирован этими нормативными правовыми актами. Так, уставом муниципального образования может быть предусмотрено возложение исполнения полномочий главы местной администрации на период его временного отсутствия на первого заместителя (заместителя) главы местной администрации. Следует отметить, что уставы отдельных муниципальных образований предоставляют право главе местной администрации установить иной порядок временного исполнения его обязанностей<sup>210</sup>.

В случае досрочного прекращения полномочий главы местной администрации представительным органом муниципального образования должно быть назначено на эту должность новое лицо из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Если новый глава местной администрации не назначен, то представительный орган вправе на период до его назначения возложить исполнение полномочий главы местной администрации на первого заместителя или заместителя главы местной администрации. Эти ситуации также должны быть урегулированы уставом муниципального образования.

Пункт 11 комментируемой части статьи предусматривает в качестве основания для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, осуществляемых на контрактной основе, преобразование муниципального образования. На основании ч.3 и ч.4 ст.13 комментируемого Закона допускается преобразование муниципальных образований в результате:

1) объединения двух и более поселений, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований, осуществляемого с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования, на основании ч. 3 ст. 24 комментируемого Закона или на сходах граждан;

2) объединения двух и более муниципальных районов, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований, осуществляемого с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов.

Из норм комментируемого Закона следует, что в случае объединения поселений (как городских, так и сельских), а также муниципальных районов досрочно прекращаются полномочия главы местной администрации, осуществляющего их на контрактной основе. Например, в случае объединения трех сельских поселений в соответствии с ч.3 ст.13 комментируемого Закона главы местной администрации каждого из этих поселений досрочно прекращают свои полномочия.

Преобразованием муниципальных образований является не только их объединение, но и разделение (*см. комментарий к ч. 1 ст. 13*).

На основании комментируемого Закона допускается разделение: 1) поселений (как городских, так и сельских), влекущее образование двух и более поселений (ч. 5 ст. 13); 2) муниципального района (ч. 6 ст. 13). В случае

---

<sup>210</sup> См. п. 3 ст. 45 Устава г. Усолье-Сибирское.

разделения указанных видов муниципальных образований полномочия главы местной администрации, осуществляющего свою деятельность на контрактной основе, прекращаются досрочно на основании п. 11 комментируемой части статьи. К примеру, городское поселение разделено на два сельских поселения. Полномочия главы администрации городского поселения прекращаются досрочно на основании п. 11 ч. 10 комментируемой статьи, если он осуществляет свои полномочия на контрактной основе.

Преобразованием муниципального образования является не только объединение или разделение муниципальных образований, но и изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишение его статуса городского округа в порядке, предусмотренном ч. 7 ст. 13 комментируемого Закона.

Вследствие изменения или лишения статуса указанного вида муниципального образования неизбежно следует досрочное прекращение полномочий его органов и должностных лиц, в том числе и главы местной администрации, осуществляющего свои полномочия на основе контракта. Это можно объяснить следующими причинами: 1) контракт с главой местной администрации заключается представительным органом, полномочия которого досрочно прекращаются в связи с изменением или лишением статуса муниципального образования, следовательно, этот контракт утрачивает свою силу; 2) объем полномочий главы местной администрации зависит от вида муниципального образования, поэтому в случае изменения его статуса изменяются и полномочия главы местной администрации; 3) глава местной администрации действует от имени муниципального образования (*см. комментарий к ч. 1 ст. 41*). Если муниципальное образование лишается своего статуса или его статус изменяется, то, следовательно, должны быть прекращены полномочия главы местной администрации как руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, который от имени этого муниципального образования приобретает и осуществляет имущественные и иные права и обязанности, выступает в суде без доверенности.

Следует отметить, что ч. 1 ст. 13 комментируемого Закона предусматривается изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа. В то же время возможно и изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского поселения. Полномочия главы местной администрации этого вида муниципального образования, в связи с изменением статуса муниципального образования, также должны быть прекращены досрочно.

Основанием для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, осуществляемых на контрактной основе, является упразднение муниципального образования, осуществляемого законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти в соответствии с комментируемым Законом.

Так, на основании ст. 13<sup>1</sup> комментируемого Закона допускается упразднение поселений на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет менее 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в этом поселении. Упразднение поселения законом субъекта Российской Федерации (см. комментарий к ст. 13<sup>1</sup>) влечет за собой досрочное прекращение полномочий главы местной администрации, осуществляющего свою деятельность на контрактной основе.

Наряду с упразднением поселений на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет менее 100 человек, в качестве основания для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации комментируемый Закон предусматривает утрату поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом.

Из этого предписания следует, что при утрате поселением статуса муниципального образования вследствие его объединения с городским округом досрочно прекращаются полномочия не только главы администрации поселения, но и главы администрации городского округа. Однако, учитывая основания для утраты поселением статуса муниципального образования, досрочно должны быть прекращены полномочия только главы администрации поселения, но не главы администрации городского округа, осуществляющего свои полномочия на основе контракта.

В соответствии с п. 13 комментируемой части статьи полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в случае, во-первых, изменения границ муниципального образования, во-вторых, объединения поселения с городским округом. При этом законодатель предусматривает одно условие – увеличение численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов.

Из этого предписания следует, что в случае изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом полномочия глав местных администраций этих муниципальных образований досрочно не прекращаются, если при этом не увеличена численность избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов. Вряд ли это следует признать верным.

Объединение городского или сельского поселения с городским округом влечет за собой утрату поселением статуса муниципального образования и, следовательно, влечет за собой досрочное прекращение полномочий главы администрации поселения и это не должно быть связано с численностью избирателей или численностью населения.

Что же касается главы администрации городского округа, то при объединении поселения с городским округом его полномочия должны быть прекращены досрочно в том случае, если в результате объединения этих

видов муниципальных образований увеличивается численность избирателей более чем на 25 процентов. Такой подход к решению вопроса о досрочном прекращении полномочий главы администрации городского округа является более верным.

Уставы муниципальных образований, предусматривающие осуществление полномочий главы местной администрации на основе контракта, как правило, содержат закрытый перечень оснований для досрочного прекращения его полномочий. Такой подход к уставному закреплению оснований для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, осуществляющего свою деятельность на контрактной основе, не является целесообразным. Учитывая большую подвижность норм комментируемого Закона, представляется наиболее оптимальным вариант определения уставом муниципального образования исчерпывающего перечня оснований для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, осуществляющего свою деятельность на основе контракта. В уставах муниципальных образований целесообразно делать ссылку и на иные основания для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, предусмотренные комментируемым Законом. Это не повлечет за собой необходимость внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования в случае расширения оснований для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, осуществляющего свою деятельность на контрактной основе.

**11.** Комментируемая часть статьи регулирует досрочное прекращение полномочий главы местной администрации в связи с расторжением контракта. Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке. Расторжение контракта по соглашению сторон осуществляется в порядке, предусмотренном ТК РФ (ст. 78). В соответствии с ним контракт может быть прекращен в любое время, но при этом законодательством устанавливается одно требование – наличие соглашения сторон этого контракта. Сторонами контракта является представительный орган муниципального образования, назначивший лицо на должность главы местной администрации, и лицо, занимающее эту должность. Если между ними достигнуто соглашение, то контракт расторгается в срок, определенный сторонами<sup>211</sup>.

При расторжении контракта по соглашению сторон может возникнуть вопрос о правомерности его расторжения представительным органом муниципального образования, поскольку он заключается главой местной администрации с главой муниципального образования, а не с представительным органом муниципального образования. Глава муниципального образования заключает контракт с лицом, назначенным на должность главы местной администрации представительным органом

---

<sup>211</sup> См.: Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / под ред. К. Н. Гусова. Москва, 2003. С. 152 ; Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / отв. ред. Ю. П. Орловский. Москва, 2002. С. 191.

муниципального образования. Только на основании решения этого органа о назначении лица на должность главы местной администрации глава муниципального образования вправе заключить контракт. Поэтому он не вправе принимать решение о досрочном расторжении контракта с главой местной администрации, назначенным коллегиальным органом. В то же время глава муниципального образования может выступать инициатором досрочного расторжения контракта с главой местной администрации посредством внесения вопроса на рассмотрение представительного органа муниципального образования с обоснованием причин расторжения контракта.

Комментируемый Закон более подробно регламентирует порядок досрочного прекращения полномочий главы местной администрации в связи с расторжением контракта в судебном порядке. Так, комментируемая часть статьи определяет субъекты, которым предоставляется право подачи заявления в суд общей юрисдикции о досрочном расторжении контракта с главой местной администрации: а) представительный орган муниципального образования; б) высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации); в) глава местной администрации муниципального образования.

Комментируемая часть статьи устанавливает основания для расторжения контракта: нарушение условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения, осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также нарушение условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Следует обратить внимание на то, что комментируемый Закон предоставляет право обратиться в суд с заявлением о расторжении контракта с главой местной администрации соответствующему субъекту только в случае нарушения определенных его условий. Так, при нарушении условий контракта по решению вопросов местного значения право обратиться в суд с заявлением о расторжении контракта с главой местной администрации предоставлено представительному органу муниципального образования. У высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) это право возникает только в том случае, если главой местной администрации муниципального образования нарушены условия контракта, связанные с осуществлением государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. А в случае нарушения условий контракта со стороны органов местного самоуправления и (или) органов государственной власти субъекта Российской Федерации право обратиться в суд с заявлением о расторжении контракта возникает и у главы местной администрации.

При обращении в судебный орган в заявлении должны быть обоснованы причины расторжения контракта, представлены необходимые материалы, обосновывающие их. Если контракт расторгнут в судебном порядке, то полномочия главы местной администрации прекращаются со дня вступления в законную силу решения суда. Представительный орган муниципального образования принимает решение о расторжении контракта с главой местной администрации на основании судебного решения и должен назначить на должность главы местной администрации новое лицо из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (см. ч. 6 комментируемой статьи).

До назначения нового главы местной администрации его полномочия исполняются должностным лицом, определенным уставом муниципального образования (первым заместителем или заместителем главы местной администрации). В случае, если уставом не определено это лицо, то представительный орган муниципального образования должен принять решение о временном исполнении полномочий главы местной администрации определенным должностным лицом (например, первым заместителем или заместителем главы местной администрации), который исполняет полномочия главы местной администрации до назначения нового главы местной администрации представительным органом и заключения с ним контракта главой муниципального образования в соответствии с ч. 6 комментируемой статьи.

### ***§ 5. Контрольный орган муниципального образования***

В отличие от Федерального закона 1995 года комментируемый Закон в структуру органов местного самоуправления вводит новый орган – контрольный орган муниципального образования. Однако он не является обязательным элементом структуры органов местного самоуправления муниципального образования. Закон предоставляет право населению самостоятельно решить вопрос о его создании и наделении собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (см. комментарий к ч. 2 ст. 34). При этом он должен быть предусмотрен уставом муниципального образования.

**1.** Комментируемая часть статьи определяет основные цели создания контрольного органа муниципального образования – осуществление контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. В соответствии с этими целями должен быть определен правовой статус данного органа, основы которого устанавливаются уставом муниципального образования. Так, устав муниципального образования должен предусмотреть порядок формирования контрольного органа, основные его задачи и функции, полномочия, взаимоотношения с представительным органом муниципального

образования, главой муниципального образования и главой местной администрации, основные формы работы. Могут быть урегулированы и другие вопросы, связанные с его деятельностью.

Более детально правовой статус контрольного органа муниципального образования может регулироваться специальным положением, принятым представительным органом муниципального образования. Так, в ряде муниципальных образований такие положения регулируют вопросы внутренней организации и деятельности контрольного органа, определяются его права и обязанности. Например, контрольным органам предоставляется право: контролировать эффективность и целесообразность расходования финансовых средств и использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, законность и своевременность движения бюджетных средств; осуществлять проверку и контроль хозяйственно-финансовой деятельности муниципальных предприятий и учреждений за целевым и эффективным использованием муниципальной собственности; проводить проверку финансовой деятельности субъектов, получающих средства из местного бюджета, а также пользующихся налоговыми и иными льготами и преимуществами в соответствии с решениями представительных органов муниципальных образований.

Как правило, уставами муниципальных образований предусматриваются следующие полномочия контрольных органов муниципальных образований: 1) анализ обоснованности доходных и расходных статей проекта местного бюджета; 2) организация и осуществление контроля за исполнением доходных и расходных статей местного бюджета по объемам, структуре и целевому назначению; 3) проверка отчетов об исполнении местного бюджета по отдельным его разделам и статьям; 4) контроль за эффективностью и целесообразностью расходования бюджетных средств и использования муниципальной собственности; 5) финансовая экспертиза проектов решений представительного органа муниципального образования, предусматривающих расходы за счет средств местного бюджета или влияющих на формирование и исполнение местного бюджета; 6) анализ выявленных отклонений от установленных показателей местного бюджета и подготовка предложений, направленных на их устранение; 7) контроль за поступлением в местный бюджет средств, полученных от управления и распоряжения муниципальной собственностью; 8) представление в представительный орган муниципального образования заключений о ходе исполнения местного бюджета и результатах контрольных мероприятий; 9) подготовка и представление отчетных, аналитических и информационных документов по финансовым вопросам и др.<sup>212</sup>

Устав муниципального образования должен предусматривать наименование контрольного органа, поскольку законом субъекта Российской Федерации устанавливается только наименование представительного органа

---

<sup>212</sup> См. об этом: Кокотов А. Н., Саломаткин А. С. Муниципальное право России : учебник. Москва, 2005. С. 272–273.

муниципального образования, главы муниципального образования и местной администрации (см. комментарий к ч. 3 ст. 34). В комментируемой части статьи предлагается использовать такие наименования, как контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия, которые в большей степени отражают специфику и задачи контрольного органа. Уставом муниципального образования может быть установлено и любое иное наименование, например контрольная комиссия, счетная комиссия, муниципальная аудиторская палата, муниципальная аудиторская комиссия. Как правило, в уставах муниципальных образований указывается наименование, предложенное комментируемым Законом. Например, в соответствии с Уставом городского округа «Город Чита» контрольный орган этого муниципального образования называется Контрольно-счетная палата (п. 1 ст. 36).

Следует отметить, что контрольный орган должен наделяться уставами муниципальных образований теми функциями, которые определены комментируемым Законом. Например, ему не должно предоставляться право распоряжаться средствами местного бюджета, управлять и распоряжаться имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Деятельность этого органа должна быть связана только с осуществлением контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Контрольный орган муниципального образования не должен подменять контрольные полномочия представительного органа муниципального образования, например, заслушивать и утверждать отчет об исполнении местного бюджета, осуществлять контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения, поскольку они отнесены к компетенции представительного органа муниципального образования. В то же время контрольному органу муниципального образования необходимо предоставить полномочия, которые обеспечат эффективную реализацию им своих функций, например, право запрашивать и истребовать финансовые документы, проводить проверки.

Уставами муниципальных образований определяются и пределы полномочий контрольного органа муниципального образования. Например, на основании Устава городского округа «Город Чита» полномочия контрольно-счетной палаты распространяются на все органы местного самоуправления, муниципальные унитарные и казенные предприятия, муниципальные учреждения городского округа, банки, страховые компании, финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные организации и объединения независимо от их организационно-правовой формы, если они получают, перечисляют, иным образом используют средства из бюджета городского округа или используют муниципальную собственность, а также имеют налоговые и иные льготы и преимущества, предоставленные органами местного самоуправления (п. 5 ст. 36).

Следует отметить, что создание контрольного органа является в силу предписания комментируемого Закона не обязательным, однако их создание целесообразно, и прежде всего в городских округах и муниципальных районах. В то же время уставы многих муниципальных образований не предусматривают в структуре органов местного самоуправления контрольный орган муниципального образования. И это является правомерным в силу предписания комментируемого Закона, поскольку он предоставляет право каждому муниципальному образованию по своему усмотрению создавать органы местного самоуправления и определять выборных лиц местного самоуправления, за исключением тех, которые определены в качестве обязательных. Однако в актах прокурорского реагирования на нарушение законодательства о местном самоуправлении довольно часто можно встретить требование прокуроров о создании контрольного органа муниципального образования.

Возникает вопрос о правомерности такого требования. Несмотря на то, что целесообразность создания контрольного органа муниципального образования не вызывает сомнения, органы прокуратуры не вправе требовать их создания, поскольку ими осуществляется надзор за законностью правовых актов, а не за их целесообразностью. В обоснование своей позиции об обязательности создания контрольного органа муниципального образования прокуроры исходят из предписаний БК РФ, которыми устанавливаются формы финансового контроля, осуществляемого представительными органами муниципального образования. Однако п. 2 ст. 265 БК РФ предусматривается право представительных органов муниципального образования на создание собственных контрольных органов для проведения внешнего аудита бюджетов. Кроме того, согласно п. 2 ст. 266 БК РФ формы финансового контроля и порядок их осуществления органами местного самоуправления устанавливаются БК РФ, иными актами бюджетного законодательства и нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Отсюда следует, что между нормами БК РФ и нормами комментируемого Закона нет противоречия в части регулирования вопроса о создании контрольного органа муниципального образования. БК РФ не регулирует вопросы, связанные со структурой органов местного самоуправления, а она определяется комментируемым Законом, который выступает в качестве специального акта, регулирующего вопросы местного самоуправления. Отсюда следует, что требование о создании в муниципальном образовании контрольного органа в структуре органов местного самоуправления является необоснованным.

При определении круга обязательных органов местного самоуправления, к числу которых не относится контрольный орган, законодатель исходил из того, что представительный орган муниципального образования может использовать разнообразные формы контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка

подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Например, для реализации этих целей представительным органом может быть заключен договор с аудиторской компанией. Кроме того, может быть создана специальная депутатская комиссия (временная или на постоянной основе) для осуществления контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжением имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Могут быть использованы и иные формы контроля.

2. В комментируемой части статьи устанавливается порядок формирования контрольного органа муниципального образования. Он может формироваться двумя способами: 1) на муниципальных выборах непосредственно избирателями муниципального образования, обладающими активным избирательным правом; 2) представительным органом муниципального образования. Тот или иной способ формирования контрольного органа должен быть предусмотрен уставом муниципального образования.

Следует отметить, что уставы тех муниципальных образований, в которых предусмотрено создание контрольного органа в структуре органов местного самоуправления, устанавливают, что этот орган должен формироваться представительным органом муниципального образования. Например, в соответствии с Уставом г. Иркутска контрольно-счетная палата города формируется городской Думой – представительным органом городского округа (п. 1 ст. 47).

Уставы муниципальных образований не случайно предусматривают формирование контрольного органа представительным органом муниципального образования, поскольку их формирование посредством муниципальных выборов повлечет за собой значительные расходы. Кроме того, не урегулирована процедура выборов членов этого органа. Действующие избирательные законы устанавливают порядок выборов депутатов представительных органов и глав муниципальных образований и неприемлемы для выборов членов контрольных органов. В случае, если избирательные законы будут регулировать этот вид выборов, то на практике станет возможным формирование контрольных органов данным способом. Вполне возможно, что уставы муниципальных образований будут предусматривать формирование контрольного органа посредством муниципальных выборов, поскольку это обеспечит большую самостоятельность названного органа в структуре органов местного самоуправления.

В то же время следует отметить положительные моменты формирования контрольного органа представительным органом муниципального образования. Во-первых, такой способ формирования не

требует особых затрат и является оперативным. Во-вторых, представительный орган в этом случае обладает властными рычагами по отношению к контрольному органу, который, по существу, должен обеспечивать эффективный контроль представительной местной власти. Контрольный орган, формируемый представительным органом, подконтролен и подотчетен ему, а члены контрольного органа могут быть переизбраны. Представительный орган муниципального образования может принять решение о прекращении деятельности контрольного органа, что ставит этот орган в большую зависимость от представительного органа, тем самым обеспечивается оперативность и эффективность деятельности контрольного органа, жесткий контроль за реализацией им своих полномочий.

Уставы муниципальных образований могут предусматривать различные способы формирования контрольного органа представительным органом муниципального образования, например избрание или назначение членов контрольного органа. Может быть установлено сочетание этих способов формирования контрольного органа. Например, председатель контрольного органа избирается, а члены назначаются на должность представительным органом по результатам конкурса на замещение должности специалиста (аудитора) контрольного органа муниципального образования.

Уставы некоторых муниципальных образований предусматривают и иной порядок формирования контрольного органа. Так, в соответствии с Уставом г. Иркутска председатель контрольно-счетной палаты, его заместитель, а также аудиторы назначаются на должность в индивидуальном порядке тайным голосованием городской Думой по представлению мэра города. Назначенным на должность считается лицо, получившее при голосовании более половины голосов от установленного числа депутатов городской Думы (п. 3 ст. 47 Устава). Устав г. Алапаевска предусматривает назначение руководителя контрольного органа по представлению председателя Думы, другие члены этого органа назначаются Думой по представлению главы муниципального образования (п. 3, 4 ст. 39 Устава муниципального образования «Город Алапаевск»). В соответствии с Уставом городского округа «Город Чита» председатель контрольно-счетной палаты назначается решением Думы городского округа в результате конкурсного отбора в соответствии с Положением о контрольно-счетной палате. Заместитель председателя и аудиторы назначаются на должность решением Думы по представлению председателя контрольно-счетной палаты (п. 4 ст. 36 Устава). Эти способы формирования контрольного органа муниципального образования являются приемлемыми и допустимыми, поскольку комментируемый Закон предоставляет право определить порядок формирования этого органа уставом муниципального образования.

В то же время следует отметить, что уставы отдельных муниципальных образований предусматривают наличие контрольного органа в структуре органов местного самоуправления, но не устанавливают порядок его формирования, что является недопустимым, поскольку этим нормативным

правовым актом должны быть определены основы правового статуса этого органа, включая и порядок его формирования.

Уставами муниципальных образований должен устанавливаться и срок полномочий контрольного органа. Поскольку контрольные органы формируются представительным органом, то срок их полномочий должен соответствовать сроку полномочий представительного органа муниципального образования. Так, на основании Устава городского округа «Город Чита» председатель, заместитель и аудиторы контрольно-счетной палаты назначаются Думой городского округа сроком на четыре года (абзац второй п. 4 ст. 36). Этот срок соответствует сроку полномочий Думы городского округа – представительного органа этого муниципального образования (п. 1 ст. 19 Устава).

Контрольные органы муниципальных образований формируются как постоянно действующие органы финансового контроля. Они осуществляют свои полномочия в течение срока, установленного уставом муниципального образования. В то же время во многих уставах муниципальных образований содержатся нормы о досрочном прекращении полномочий этого органа, его председателя и заместителя председателя, а также аудиторов (специалистов, членов) по решению представительного органа, принимаемому большинством голосов от установленного числа депутатов представительного органа. Устанавливается и перечень оснований для досрочного прекращения их полномочий<sup>213</sup>. Однако уставами некоторых муниципальных образований устанавливается запрет на приостановление или досрочное прекращение полномочий контрольного органа в связи с прекращением полномочий представительного органа муниципального образования.

Некоторыми уставами муниципальных образований контрольным органам предоставляется право юридического лица и устанавливается функциональная и организационная самостоятельность<sup>214</sup>. Однако многие уставы не предоставляют этого права контрольному органу. К их числу следует отнести Устав г. Екатеринбурга.

Уставами отдельных муниципальных образований предусматривается контрольный орган не в структуре органов местного самоуправления, а в структуре представительного органа муниципального образования. Так, на основании Устава г. Екатеринбурга счетная палата входит в структуру городской Думы и подотчетна ей. В соответствии с Уставом г. Усолье-Сибирское контрольно-ревизионная комиссия является органом местного самоуправления, формируется городской Думой, ежегодно представляет ей отчет о своей деятельности, а также проведенных проверках и ревизиях (п. 1, 4 ст. 49).

Информационное, материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности контрольного органа возлагается на местную администрацию.

---

<sup>213</sup> См., например: п. 6 ст. 36 Устава городского округа «Город Чита».

<sup>214</sup> См., например: п. 2 ст. 47 Устава г. Иркутска.

Что касается численного состава контрольного органа, то в соответствии с уставами муниципальных образований он устанавливается решением представительного органа, принятого на основании предложений главы муниципального образования или председателя представительного органа муниципального образования. В ряде муниципальных образований численный состав контрольного органа предусмотрен уставом муниципального образования. Например, на основании Устава г. Усолье-Сибирское контрольно-ревизионная комиссия состоит из трех аудиторов, назначаемых на должность городской Думой по предложениям депутатов городской Думы, мэра города или главы местной администрации (п. 2 ст. 49).

Следует отметить, что в уставах ряда муниципальных образований содержатся требования к аудиторам контрольного органа. Они касаются профессиональной подготовки, стажа работы. Так, на основании Устава г. Иркутска аудиторы контрольно-счетной палаты назначаются из числа высококвалифицированных специалистов в области финансов, экономики и права (п. 3 ст. 47).

Уставы муниципальных образований также предусматривают и такие требования, как наличие гражданства Российской Федерации, высшего образования, опыта руководящей работы в органах государственной власти или органах местного самоуправления, органах государственного контроля, экономики или финансов (не менее трех–пяти лет), а также заслуженный авторитет у депутатов представительного органа и общественности муниципального образования<sup>215</sup>.

Уставами муниципальных образований также определяются основы правового статуса председателя контрольного органа, его заместителя (заместителей) и аудиторов. Например, Устав городского округа «Город Чита» устанавливает основания для досрочного прекращения их полномочий.

Устав г. Иркутска председателя контрольно-счетной палаты, его заместителя и аудиторов относит к муниципальным служащим. Более детально их правовой статус определяется специальным положением о контрольном органе муниципального образования. Например, Положением о контрольно-счетной палате городского округа г. Иркутск устанавливаются права и обязанности председателя контрольно-счетной палаты, его заместителя и аудиторов, гарантии их деятельности, срок полномочий и порядок прекращения деятельности. Этим же нормативным правовым актом регулируются вопросы внутренней организации и деятельности контрольного органа. В отдельных муниципальных образованиях они регулируются регламентом, принимаемым контрольным органом.

В соответствии с уставами муниципальных образований структура и штатное расписание контрольного органа утверждается его председателем. В ряде муниципальных образований предусмотрено их утверждение

---

<sup>215</sup> См.: Устав г. Екатеринбурга; Положение о Счетной палате : утв. решением Екатеринбургской городской Думы от 12 нояб. 2002 г. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

представительным органом по представлению председателя контрольного органа.

Как правило, структуру контрольного органа составляют председатель контрольного органа, его заместитель и аудиторы (специалисты, члены). В структуре контрольного органа также может быть образована коллегия, сформированы отделы.

**3.** Комментируемая часть статьи предусматривает императивное предписание об обязательности опубликования (обнародования) результатов проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования. Этим обеспечивается гласность и открытость его деятельности.

К результатам проверок контрольного органа можно отнести, например, отчеты (акты) о результатах проведенных плановых и внеплановых проверок, заключения о ходе исполнения местного бюджета, годовые и квартальные отчеты по итогам проведения плановых и внеплановых контрольных мероприятий и др.

О результатах контрольных мероприятий контрольный орган информирует представительный орган муниципального образования в срок, предусмотренный уставом муниципального образования или положением о контрольном органе. Как правило, устанавливается шести-, десятидневный срок с момента окончания контрольного мероприятия. Уставами одних муниципальных образований предусматривается опубликование (обнародование) результатов проверок после их рассмотрения представительным органом муниципального образования, других – в течение срока, установленного уставом муниципального образования. Этот срок отсчитывается с момента окончания контрольного мероприятия и не может быть длительным.

Следует отметить, что во многих уставах муниципальных образований не предусматривается обязательность опубликования (обнародования) результатов проверок и не устанавливаются сроки и порядок их опубликования (обнародования).

Комментируемая часть статьи предусматривает две формы доведения до сведения жителей муниципального образования результатов проверок – опубликование или обнародование. В соответствии с этим устав муниципального образования должен определять порядок опубликования (обнародования) результатов проверок контрольного органа. В тех муниципальных образованиях, где есть периодические печатные издания, целесообразно предусмотреть их опубликование, что в большей степени отвечает требованию ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации, законодательству о местном самоуправлении, нормам ГПК РФ. Однако далеко не все муниципальные образования имеют периодические печатные издания в связи с недостаточностью материальных и финансовых ресурсов. В этом случае комментируемый Закон допускает не опубликование, а обнародование результатов проверок контрольного органа. Оно возможно в различных формах, например, посредством вывешивания результатов проверок в местах, определенных для такой информации (информационные

стенды и щиты), направления этих материалов в общественные объединения и организации, действующие на территории муниципального образования.

В то же время следует отметить, что при проведении надзорных проверок органы прокуратуры требуют опубликования результатов проверок контрольного органа муниципального образования в печатных средствах массовой информации и не допускают применение других способов для доведения до сведения жителей муниципального образования этой информации, считая, что иное противоречит федеральному законодательству. Поэтому в прокурорских обзорах по результатам надзорных проверок за соответствием муниципальных нормативных правовых актов федеральному и региональному законодательству указывается на нарушение норм законов в части опубликования не только нормативных правовых актов, но и результатов проверок контрольного органа муниципального образования.

Что касается судей, то одни принимают решения на основе признания идентичности терминов «опубликование» и «обнародование», другие – на основе разного правового содержания этих понятий. В юридической науке «опубликование» определяется как размещение в печатном издании, а «обнародование» как доведение до сведения населения информации иным способом (радио, телевидение, развешивание плакатов, размещение на информационных стендах и др.). Такое же понятие вкладывается в содержание норм ГПК РФ. Возникает вопрос, распространяются ли на муниципальный уровень требования законов, устанавливающих опубликование (обнародование) соответствующей информации? Учитывая различный финансовый и материальный уровень муниципальных образований, комментируемый Закон, по существу, делает исключение для тех муниципальных образований, которые не имеют периодических печатных изданий или возможности опубликовать информацию в печатном издании для всеобщего сведения населения. Чтобы предоставить возможность органам местного самоуправления довести до сведения населения необходимую информацию о результатах проверок контрольного органа, Закон предусматривает ее опубликование, но вместе с тем предоставляет возможность ее обнародования путем размещения текста на информационных стендах или в общедоступных местах, оглашения на собраниях и сходах граждан, по радио и телевидению, что влечет за собой одинаковый правовой результат – доведение до сведения жителей муниципального образования. Порядок, сроки и форма доведения до сведения жителей результатов проверок контрольного органа должны быть определены уставом муниципального образования.

**4.** В комментируемой части статьи устанавливаются исходные положения для регулирования взаимоотношений между контрольным органом муниципального образования и органами местного самоуправления, должностными лицами местного самоуправления. В соответствии с предписанием полномочия контрольного органа распространяются на представительный орган муниципального образования, главу

муниципального образования, местную администрацию, ее структурные подразделения и иные органы и должностных лиц местного самоуправления.

Контрольные полномочия этого органа также распространяются на муниципальные предприятия и учреждения, иные организации, предприятия и объединения (независимо от организационно-правовой формы и формы собственности), если они получают, перечисляют, иным образом используют средства местного бюджета, пользуются объектами муниципальной собственности или управляют ими. Кроме того, полномочия контрольного органа распространяются и на те субъекты, которые имеют налоговые и иные льготы и преимущества, предоставленные муниципальными правовыми актами. В данном случае контроль осуществляется в пределах использования этих средств или льгот.

Следует отметить, что уставы некоторых муниципальных образований устанавливают круг субъектов, в адрес которых может быть направлено требование контрольного органа о предоставлении необходимой информации и документов. Так, на основании Устава городского округа «Город Чита» контрольно-счетная палата вправе направить требование в органы местного самоуправления, муниципальные унитарные и казенные предприятия, муниципальные учреждения, банки, страховые компании, финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные организации и объединения независимо от организационно-правовой формы, если они получают, перечисляют, иным образом используют средства из бюджета городского округа или используют муниципальную собственность, а также имеют предоставленные органами местного самоуправления налоговые и иные льготы и преимущества (п. 5 ст. 36). Контрольно-счетной палате также предоставляется право требовать представления информации и документов от хозяйственных обществ, в уставных капиталах которых доля городского округа составляет не менее 25 процентов. Контрольные полномочия предоставляются в пределах прав городского округа как акционера (пайщика) такого общества в соответствии с федеральными законами о хозяйственных обществах (п. 5 ст. 36).

Контрольному органу предоставляется право требовать от субъектов, указанных в комментируемой части статьи, необходимую информацию и документы по вопросам, отнесенным к его компетенции. Но при этом контрольный орган не вправе вмешиваться и запрашивать информацию и документы о хозяйственной и оперативной деятельности подконтрольных субъектов. Его требования не должны выходить за рамки финансового контроля. Например, контрольный орган вправе требовать от местной администрации предоставления необходимой информации и документов, используемых при составлении оперативных, ежеквартальных, полугодовых и годовых отчетов об исполнении местного бюджета, но не вправе требовать, например, информации о количестве заявлений и жалоб, поступивших от граждан в этот орган. От представительного органа муниципального образования он вправе требовать, например, решения об утверждении местного бюджета и отчета о его исполнении, от получателей бюджетного кредита – предоставления информации и документов о его использовании.

В свою очередь, по требованию контрольного органа органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, а также иные субъекты, определенные уставом муниципального образования, обязаны предоставить необходимую информацию и документы по вопросам, отнесенным к их компетенции. При этом следует отметить, что требования контрольного органа не могут выходить за пределы компетенции соответствующего органа местного самоуправления, должностного лица местного самоуправления, а также за пределы осуществления финансового контроля.

Требование (запрос) контрольного органа направляется соответствующему субъекту за подписью председателя этого органа. Информация и документы должны представляться в контрольный орган в срок, предусмотренный уставом муниципального образования.

Уставы некоторых муниципальных образований не содержат норм, определяющих взаимоотношения контрольного органа с другими органами местного самоуправления, должностными лицами местного самоуправления и соответствующими субъектами, в отношении которых он вправе осуществлять муниципальный финансовый контроль (например, Устав г. Иркутска). И только уставами отдельных муниципальных образований подробно регламентируются эти взаимоотношения (см., например, ст. 39 Устава городского округа «Город Чита»).

Уставы большей части муниципальных образований воспроизводят предписание комментируемой части статьи, предусматривающей обязательность предоставления органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления необходимой информации и документов по вопросам, относящимся к их компетенции, по требованию контрольного органа (см., например, п. 7 ст. 39 Устава муниципального образования «Город Алапаевск»).

Следует отметить, что уставами муниципальных образований должны более детально регулироваться отношения, связанные с деятельностью контрольных органов муниципальных образований, что будет способствовать решению многих вопросов, возникающих в практической деятельности этих органов.

## ГЛАВА 5. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### § 1. Муниципальная служба: основные значения понятия

**Муниципальная служба в Российской Федерации как субъективное конституционное право.**

Субъективное конституционное право представляет собой регламентированную нормами объективного конституционного права меру возможного поведения лица, или, иными словами, возможность лица совершать те или иные действия.

В Конституции Российской Федерации закреплено, по меньшей мере, два соответствующих субъективных права.

1. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации).

Носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ. Суверенитет народа означает, что:

а) субъектом публичной власти, как государственной, так и негосударственной, выступает народ как совокупность всего населения страны;

б) объектом суверенной власти народа могут быть все те общественные отношения, которые представляют общественный интерес в масштабе всей страны. Эта особенность свидетельствует о полноте суверенной власти народа;

в) суверенитету власти народа свойственно верховенство, когда народ выступает как единое целое и является единственным носителем публичной власти и выразителем верховной власти во всех ее формах и конкретных проявлениях<sup>216</sup>.

Право участвовать в управлении делами государства в соответствии с комментируемой нормой принадлежит только гражданам России. Это право юридически обеспечивает включение граждан в сферу принятия и осуществления не только государственных решений в своей стране, но и решение вопросов местного значения. Данное право гарантируется демократической организацией всей политической системы общества, вовлекающей граждан в активную политическую деятельность. Право граждан России на управление делами государства де-юре обеспечивает их включение в сферу политики, являясь юридическим выражением суверенитета народа и формой осуществления им своей учредительной власти<sup>217</sup>.

---

<sup>216</sup> Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России: в 3-х т. Москва, 2001. Т. 3. С. 235.

<sup>217</sup> Конституция Российской Федерации : научно-практический комментарий (постатейный) / под ред. Ю. А. Дмитриева. Москва : Юрайт-Издатель, 2006.

Непосредственное участие граждан в управлении делами государства, наряду с участием в выборах и референдумах, предусматривает случаи замещения гражданами муниципальных должностей.

2. Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1. ст. 37 Конституции Российской Федерации).

Свобода состоит в возможности делать все, что не наносит ущерба правам других физических или юридических лиц или общественной безопасности. Субъектом этого права является каждый человек<sup>218</sup>.

Свобода труда означает свободный для гражданина выбор трудиться или не трудиться. Конституция РФ запрещает принудительный труд и закрепляет за каждым человеком право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности. Эти права гарантированы Конституцией РФ, поскольку в ней закреплено право частной собственности, свобода предпринимательской и творческой деятельности, равный доступ к государственной службе и другие права (ст. 32, 34, 35, 37, 44), которые позволяют каждому выбирать для себя род деятельности, в наибольшей степени отвечающий его личным потребностям и интересам. Это может быть реализовано, например, путем занятия самостоятельной предпринимательской, творческой деятельностью без вступления в трудовые отношения, на основе трудового договора с определенным физическим или юридическим лицом (работодателем)<sup>219</sup>.

Вместе с тем, Конституция РФ закрепляет такие основы, которые очерчивают рамки выбранного, лицами, изъявляющими намерения осуществлять государственную службу, поведения. Например: верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ (ч. 2 ст. 4); единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ч. 3 ст. 5); приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие (ст. 18); обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2); разделение законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 10); равный доступ граждан к государственной службе (ч. 4 ст. 32); некоторые обязанности всех должностных лиц (ч. 2 ст. 24, ч. 3 ст. 41, ч. 2 ст. 46 и др.).

Весьма важное значение имеет положение Конституции РФ (ч. 2 ст. 46) о возможности обжаловать в суд решения и действия (или бездействие) органов государственной власти и должностных лиц.

### **Служебное право в объективном смысле.**

Служебное право (право государственной и муниципальной службы) – одна из подотраслей (по мнению некоторых ученых, один из институтов) административного права, нормы, которой регулируют организацию и прохож-

---

<sup>218</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В. В. Лазарев. Москва, 1996. С. 69.

<sup>219</sup> Там же.

дение государственной и муниципальной службы. Термин еще не получил общего признания в юриспруденции РФ.

По нашему мнению служебное право следует считать комплексной отраслью права. В нее интегрируются нормы конституционного и административного и муниципального права.

Соответственно служебное право фактически выступает в качестве юридической формы реализации задач, функций, методов и полномочий, возлагаемых Конституцией и законодательством РФ на государственных и муниципальных служащих. Служебное право регламентирует государственно-управленческую деятельность, являясь по своему юридическому назначению управленческим правом.

Служебное право оказывает свое регулятивное воздействие на управленческие общественные отношения, придавая им упорядоченный, т. е. соответствующий интересам государства и общества, характер.

Служебное право в объективном смысле – это элемент национальной системы права, выражающийся в виде совокупности юридических норм, регулирующих общественные отношения, возникающие, изменяющиеся либо прекращающиеся в связи с поступлением, осуществлением и прекращением государственной и муниципальной службы.

### **Государственная и муниципальная служба как административно-правовое отношение.**

Будучи видом общественных отношений, правоотношение носит объективный характер. Его нельзя рассматривать ни как результат взаимодействия индивидуальных волей его участников<sup>220</sup>, ни как взаимодействие государственной воли с индивидуальной<sup>221</sup>, ни как продукт классово-волевого воздействия на общественные отношения<sup>222</sup>.

Правоотношения опосредуют типичные, объективно необходимые взаимосвязи. Субъектами их выступают носители определенных социальных ролей

Муниципальная служба является одним из видов официальной, социально полезной публичной деятельности. Она осуществляется на основании и во исполнение законов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных кругов.

Муниципальная служба осуществляется во всех социально значимых сферах:

- *социально-культурной* (образование, культура, наука, здравоохранение, социальная защита);
- *хозяйственно-производственной и экономической* (промышленность, сельское хозяйство, торговля, охрана и воспроизводство природных ресурсов);

<sup>220</sup> Марке К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. Т. 3. С. 63–64.

<sup>221</sup> Ямпольская Ц. А. О правовой норме и правовом отношении // Советское государство и право. 1951. № 9. С. 44.

<sup>222</sup> Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. Москва, 1955. С. 96.

- *административно-политической* (оборона, противодействие коррупции, противодействие терроризму).

По своей сущности и содержанию муниципальная служба не связана непосредственно с производством материальных благ, она является организующей деятельностью в названных сферах, в том числе и по организации производства материальных благ в широком смысле (добыча, производство, хранение, транспортировка, реализация). Таким образом, муниципальная служба по социальной природе самым тесным образом связана с местными интересами, функциями и задачами муниципальных образований, является средством выражения публичной власти.

Правовую основу муниципальной службы в Российской Федерации составляет: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» в ч. 1 ст. 2 устанавливает, что «Муниципальная служба — профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)»<sup>223</sup>.

Таким образом, исходя из определения понятия муниципальной службы, данного законодателем, можно вывести ряд существенных признаков.

Во-первых, муниципальная служба — это *деятельность граждан РФ*.

В данном случае предполагается, что это деятельность граждан, являющихся местными жителями и преимущественно, либо постоянно проживающими на территории муниципального образования.

Во-вторых, муниципальная служба — это *деятельность граждан РФ, направленная на решение вопросов местного значения, осуществления полномочий и функций органов местного самоуправления, муниципальных предприятий, учреждений, а также отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ*.

В-третьих, муниципальная служба — это *профессиональная* деятельность граждан. Данный признак предполагает, что, как и в любой иной профессиональной деятельности, граждане должны обладать определенным уровнем образования, специальными навыками и умениями, иметь стаж работы в данной сфере, а также соответствовать иным критериям, предъявляемым для занятия должностей в органах местного самоуправления, муниципальных учреждениях и предприятиях.

---

<sup>223</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

В-четвертых, муниципальная служба осуществляется на постоянной основе. Тем самым муниципальная служба представляет не временную, эпизодическую деятельность граждан, а непрерывный служебный процесс для реализации полномочий органов местного самоуправления, муниципальных учреждений, предприятий и предполагающий денежное содержание для лиц, являющихся муниципальными служащими.

В-пятых, муниципальная служба *осуществляется на должностях муниципальной службы*. Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации. Федеральным законом от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» закрепляется, что должностям муниципальной службы относятся должности в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования.

В-шестых, *муниципальная служба осуществляется гражданами на основе заключенного трудового договора (контракта)*. Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель).

Представителем нанимателя (работодателем), согласно ч. 3 ст. 2 ФЗ № 25-ФЗ, может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

На муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными федеральным законом от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ.

Под трудовым договором, в соответствии со ст. 56 ТК РФ<sup>224</sup>, понимается соглашение между работодателем и работником, в соответствии с которым работодатель обязуется предоставить работнику работу по обусловленной трудовой функции, обеспечить условия труда, предусмотренные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами и данным соглашением, своевременно и в полном размере выплачивать работнику заработную плату, а работник обязуется лично выполнять определенную этим соглашением трудовую функцию, соблюдать правила внутреннего трудового распорядка, действующие у данного работодателя.

Наконец, в-седьмых, *муниципальная служба, являясь разновидностью публичной службы, гарантируется и защищается государством*. Так, например, п. 8 ч. 1 ст. 23 ФЗ № 25-ФЗ гарантируется защита муниципального

---

<sup>224</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

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

### **Службное право как раздел административно-правовой науки.**

Соответствующая научная дисциплина именуется по-разному «Государственная служба и муниципальная служба» либо «Службное право».

Административно-правовая наука изучает правовые проблемы государственного управления, административно-правовые нормы и отношения, формы и методы деятельности исполнительно-распорядительных органов, специфику управления отраслями экономики, а также сферами социального развития и административно-политического строительства, способы укрепления законности, организованности и дисциплины в управлении. Она вырабатывает, обосновывает и развивает теоретические положения о социальной ценности и особенностях административно-правовых норм, способах их практической реализации в исполнительно-распорядительной деятельности, демократической сущности и роли действующего административного права в решении политических, экономических и социальных задач общества, перспективах совершенствования административного регулирования, повышении его эффективности.

Наука служебного права – это система научных представлений, знаний и теоретических положений о закономерностях, действующих в сфере административного права как совокупности соответствующих правовых норм и их применения органами и должностными лицами исполнительной власти.

На основе анализа точек зрения, имеющихся в теории права и отраслевых юридических науках, обобщения административного законодательства и практики его применения можно сделать вывод о том, что предмет познания науки служебного права охватывает следующие основные элементы: предмет института административного права (комплексной отрасли права), служебно-правовые категории, практику органов исполнительной власти, историю развития служебного права как отрасли права и как науки, а также методы науки служебного права. Данные элементы изучаются в единстве, они тесно взаимосвязаны и образуют целостный, системный предмет науки.

Предмет служебного права включает в себя изучение сущности государственной и муниципальной службы, посредством которой осуществляется государственное управление, видов служебно-правовых норм, источников и системы этого института, отношений, регулируемых нормами административного права, их взаимосвязей и развития, правового статуса субъектов и объектов государственно-служебных правовых отношений, правовых форм и методов управления государственной службой, вопросов ответственности служащих и способов обеспечения законности в сфере служебной деятельности.

## **§ 2. Принципы муниципальной службы**

Муниципальная служба в Российской Федерации осуществляется на основе ряда принципов, которые выступают критериями оценки деятельности муниципальных служащих, составляют фундамент действующего законодательства о муниципальной службе, обеспечивают преемственность муниципальной службы и муниципальной политики в области управления.

В числе основных принципов муниципальной службы законодатель указывает:

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

В качестве важного принципа муниципальной службы нельзя не отметить принцип «взаимосвязи муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации», который закреплен отдельно в Федеральном законе от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В соответствии со ст. 5 ФЗ № 25-ФЗ взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации обеспечивается посредством:

- 1) единства основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы;
- 2) единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы;
- 3) единства требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;

4) учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и учета стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

5) соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;

6) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.

Поэтому данный принцип можно рассматривать в контексте государственных гарантий муниципальной службы в Российской Федерации и состояния защищенности муниципальных служащих при осуществлении своих служебных полномочий.

Наконец, ведя речь о правовом регулировании муниципальной службы, необходимо отметить, что законодатель во избежание различных юридических коллизий, в ст. 42 Закона № 131-ФЗ четко указал, что правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

### ***§ 3. Должности муниципальной службы и классные чины муниципальных служащих***

Как уже указывалось выше, одним из существенных признаков муниципальной службы является осуществление ее гражданами на должностях муниципальной службы.

В соответствии с ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ: «должность муниципальной службы – должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность».

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации (ч. 2).

При составлении и утверждении штатного расписания органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования используются наименования должностей муниципальной службы, пре-

дусмотренные реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации (ч. 3).

Таким образом, органы государственной власти субъектов РФ законодательно закрепляют перечень и наименование должностей муниципальной службы, которые затем используются в органах местного самоуправления, аппаратах избирательных комиссиях муниципальных образований в данном субъекте РФ, находя дальнейшее свое юридическое выражение в уставах муниципальных образований и иных муниципальных правовых актах.

Таким образом, статьей 6 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ определено понятие должности муниципальной службы. В соответствии с положениями названной статьи должность муниципальной службы обладает тремя основополагающими характеристиками, связывающими ее с понятием местного самоуправления: 1) должность учреждается именно в органе местного самоуправления, ее наименование должно отражать специфику и функциональное предназначение этого органа; 2) образование должности обусловлено указанием на это в уставе муниципального образования; 3) должность находится в прямой связи с перечнем обязанностей по исполнению полномочий муниципального органа<sup>225</sup>.

Согласно ст. 7 ФЗ № 25-ФЗ реестр должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций.

В реестре должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации могут быть предусмотрены должности муниципальной службы, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность. Такие должности муниципальной службы замещаются муниципальными служащими путем заключения трудового договора на срок полномочий указанного лица.

Также Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» и законами субъектов РФ устанавливается классификация должностей муниципальной службы, которая предусматривает, что 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.

Как мы видим, Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» определяет классификацию должностей на пять групп должностей, и законодатель отказался от деления должностей муниципаль-

---

<sup>225</sup> Кожевников О. А. О реестре должностей муниципальной службы в субъекте РФ // Российский юридический журнал. 2010. № 1. С. 56 ; Курганов Н. А. Муниципальная служба в России: проблемы теории и организации // Административное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 661.

ной службы на категории, как это принято для должностей государственной гражданской службы.

Так, например, Закон Иркутской области от 15.10.2007 г. № 89-оз «О Реестре должностей муниципальной службы в Иркутской области и соотношении должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы Иркутской области» в Главе 1 (наименования должностей муниципальной службы, образованных для обеспечения исполнения полномочий соответствующего органа местного самоуправления городского округа Иркутской области с численностью свыше 200 000 человек) Подраздела II (наименования должностей муниципальной службы в местных администрациях городских округов и муниципальных районов Иркутской области) Реестра должностей муниципальной службы в Иркутской области устанавливает следующие виды должностей муниципальной службы:

1. Высшие должности муниципальной службы:

- Вице-мэр городского округа;
- Первый заместитель мэра городского округа;
- Первый заместитель главы администрации городского округа.

2. Главные должности муниципальной службы:

• Заместитель мэра городского округа (указанная должность муниципальной службы устанавливается в случае, если мэр городского округа возглавляет местную администрацию);

• Заместитель главы администрации городского округа (указанная должность муниципальной службы устанавливается в случае, если глава муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования);

• Председатель комитета администрации городского округа;

• Руководитель аппарата администрации городского округа (допускается именовать соответствующую должность: управляющий делами администрации городского округа);

• Начальник управления (департамента) администрации городского округа;

• Начальник отдела (заведующий отделом) администрации городского округа.

3. Ведущие должности муниципальной службы:

• Заместитель председателя комитета администрации городского округа;

• Заместитель руководителя аппарата администрации городского округа (допускается именовать соответствующую должность: заместитель управляющего делами администрации городского округа);

• Начальник управления (департамента) в комитете (аппарате) администрации городского округа;

• Заместитель начальника управления (департамента) администрации городского округа;

- Заместитель начальника отдела (заведующего отделом) администрации городского округа;

- Начальник отдела в управлении (департаменте) администрации городского округа.

4. Старшие должности муниципальной службы:

- Заместитель начальника управления (департаamenta) в комитете (аппарате) администрации городского округа;

- Начальник отдела (заведующий отделом) в комитете (аппарате) администрации городского округа;

- Начальник отдела (заведующий отделом) в управлении (департаменте) комитета (аппарата) администрации городского округа;

- Заместитель начальника отдела в управлении (департаменте) администрации городского округа;

- Заместитель начальника отдела (заведующего отделом) в управлении (департаменте) комитета (аппарата) администрации городского округа;

- Заведующий сектором в отделе администрации городского округа, заведующий сектором в отделе управления (департаamenta) администрации городского округа; заведующий сектором в отделе управления (департаamenta) комитета (аппарата) администрации городского округа;

- Заместитель начальника отдела (заведующего отделом) в комитете (аппарате) администрации городского округа;

- Консультант.

5. Младшие должности муниципальной службы:

- Главный специалист;

- Ведущий специалист;

- Специалист 1 категории<sup>226</sup>.

В свою очередь Реестр должностей муниципальной службы в контрольно-счетных органах городских округов и муниципальных районов Иркутской области, образованных для обеспечения исполнения полномочий соответствующего органа местного самоуправления, включает в себя:

1. Высшие должности муниципальной службы:

- Председатель контрольно-счетного органа городского округа; председатель контрольно-счетного органа муниципального района.

2. Главные должности муниципальной службы:

- Заместитель председателя контрольно-счетного органа городского округа; заместитель председателя контрольно-счетного органа муниципального района.

- Аудитор контрольно-счетного органа городского округа; аудитор контрольно-счетного органа муниципального района.

- Руководитель аппарата контрольно-счетного органа городского округа; руководитель аппарата контрольно-счетного органа муниципального района.

---

<sup>226</sup> Вестомости Законодательного Собрания Иркутской области. Том 1. 2007. 22 окт.

- Начальник инспекции в аппарате контрольно-счетного органа городского округа; начальник инспекции в аппарате контрольно-счетного органа муниципального района.

### 3. Ведущие должности муниципальной службы

- Ведущий инспектор в аппарате контрольно-счетного органа городского округа; ведущий инспектор в аппарате контрольно-счетного органа муниципального района.

- Ведущий инспектор в инспекции в аппарате контрольно-счетного органа городского округа; ведущий инспектор в инспекции в аппарате контрольно-счетного органа муниципального района.

- Инспектор в аппарате контрольно-счетного органа городского округа; инспектор в аппарате контрольно-счетного органа муниципального района.

- Инспектор в инспекции в аппарате контрольно-счетного органа городского округа; инспектор в инспекции в аппарате контрольно-счетного органа муниципального района.

### 4. Старшие должности муниципальной службы

- Консультант.

- Главный специалист.

- Ведущий специалист.

### 5. Младшие должности муниципальной службы

- Специалист I категории.

- Специалист II категории.

- Специалист<sup>227</sup>.

При этом наименование контрольно-счетного органа городского округа, контрольно-счетного органа муниципального района, содержащееся в наименовании соответствующей должности муниципальной службы, определяется в соответствии с уставом муниципального образования.

Согласно ч. 2 ст. 8 ФЗ № 25-ФЗ соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации с учетом квалификационных требований к соответствующим должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Так в Приложении № 2 к Закону Иркутской области от 15 октября 2007 г. № 89-оз «О Реестре должностей муниципальной службы в Иркутской области и соотношении должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы Иркутской области» устанавливается соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы в Иркутской области, например, (*выборка – авт.*):

---

<sup>227</sup> Там же. Подраздел III Раздела I Реестра должностей муниципальной службы в Иркутской области.

Должности муниципальной службы в органах местного самоуправления, аппаратах избирательных комиссий муниципальных образований Иркутской области	Должности государственной гражданской службы Иркутской области в государственных органах Иркутской области
<b>Высшие должности муниципальной службы</b>	
Глава администрации городского округа	Первый заместитель руководителя аппарата Губернатора Иркутской области Правительства Иркутской области
Руководитель аппарата Думы городского округа	Заместитель начальника управления
<b>Главные должности муниципальной службы</b>	
Заместитель руководителя аппарата Думы городского округа	Начальник отдела в управлении
Вице-мэр городского округа, первый заместитель мэра городского округа	Управляющий делами Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области
<b>Ведущие должности муниципальной службы</b>	
Начальник отдела (заведующий отделом) в аппарате Думы городского округа	Главный консультант
Заместитель председателя комитета администрации городского округа, Заместитель руководителя аппарата администрации городского округа	Начальник управления в министерстве Иркутской области
<b>Старшие должности муниципальной службы</b>	
Заместитель начальника отдела (заведующего отделом) в аппарате Думы городского округа	Главный специалист 1 разряда
Заместитель председателя комитета администрации городского округа	Заместитель начальника управления службы (агентства)
<b>Младшие должности муниципальной службы</b>	
Главный специалист	Главный специалист 2 разряда
Ведущий специалист	Ведущий специалист-эксперт
Специалист I категории	Ведущий специалист 1 разряда

Кроме того, согласно ст. 9.1 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» законом субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены классные чины муниципальных служащих и установлен порядок их присвоения, а также порядок их сохранения при переводе муниципальных служащих на иные должности муниципальной службы и при увольнении с муниципальной службы.

Классные чины указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы.

С целью достижения последовательности и прозрачности в процедуре присвоения классного чина на муниципальной службе в законодательстве

субъектов Российской Федерации должны регламентироваться следующие процедурные вопросы:

– последовательное присвоение классного чина по прошествии установленного времени пребывания в определенном классном чине, после их присвоения впервые;

– присвоение классного чина в соответствии с замещаемой должностью, в пределах той или иной группы муниципальных должностей (высшей, главной, ведущей, старшей и младшей);

– досрочное присвоение в качестве меры поощрения классного чина либо присвоение классного чина на одну ступень выше классного чина, предусмотренного для той или иной группы должностей муниципальной службы;

– необходимые сроки пребывания в предыдущем классном чине, дающие возможность на получение очередного классного чина;

– юридические факты, ограничивающие присвоение классного чина (например, наличие дисциплинарного взыскания);

– процедуры проведения квалификационного экзамена;

– квалификационные требования, предъявляемые к муниципальному служащему, претендующему на присвоение классного чина;

– методы и способы оценки профессиональных знаний, навыков и качеств муниципальных служащих;

– сохранение присвоенного классного чина при освобождении от замещаемой должности муниципальной службы или увольнении с муниципальной службы<sup>228</sup>.

Законом Иркутской области от 07.10.2009 г. № 60/26-оз в Закон Иркутской области от 15.10.2007 № 88-оз «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области» введена статья 5(1), согласно которой классные чины муниципальных служащих (далее – классные чины) присваиваются муниципальным служащим в соответствии с замещаемой должностью муниципальной службы в пределах группы должностей муниципальной службы.

Так муниципальным служащим в Иркутской области присваиваются следующие классные чины:

1) для младшей группы должностей муниципальной службы:

а) секретарь муниципальной службы в Иркутской области 3 класса;

б) секретарь муниципальной службы в Иркутской области 2 класса;

в) секретарь муниципальной службы в Иркутской области 1 класса;

2) для старшей группы должностей муниципальной службы:

а) референт муниципальной службы в Иркутской области 3 класса;

б) референт муниципальной службы в Иркутской области 2 класса;

в) референт муниципальной службы в Иркутской области 1 класса;

---

<sup>228</sup> О муниципальной службе в Российской Федерации (постатейный) : комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ / И. Н. Осипова [др.]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

- 3) для ведущей группы должностей муниципальной службы:
  - а) советник муниципальной службы в Иркутской области 3 класса;
  - б) советник муниципальной службы в Иркутской области 2 класса;
  - в) советник муниципальной службы в Иркутской области 1 класса;
- 4) для главной группы должностей муниципальной службы:
  - а) муниципальный советник в Иркутской области 3 класса;
  - б) муниципальный советник в Иркутской области 2 класса;
  - в) муниципальный советник в Иркутской области 1 класса;
- 5) для высшей группы должностей муниципальной службы:
  - а) действительный муниципальный советник в Иркутской области 3 класса;
  - б) действительный муниципальный советник в Иркутской области 2 класса;
  - в) действительный муниципальный советник в Иркутской области 1 класса.

Старшинство классных чинов определяется вышеуказанной последовательностью их перечисления. При этом классный чин муниципального служащего может быть первым или очередным. Например, первым классным чином является:

- 1) для младшей группы должностей муниципальной службы – секретарь муниципальной службы в Иркутской области 3 класса;
- 2) для старшей группы должностей муниципальной службы – референт муниципальной службы в Иркутской области 3 класса;
- 3) для ведущей группы должностей муниципальной службы – советник муниципальной службы в Иркутской области 3 класса;
- 4) для главной группы должностей муниципальной службы – муниципальный советник в Иркутской области 3 класса;
- 5) для высшей группы должностей муниципальной службы – действительный муниципальный советник в Иркутской области 3 класса.

Соответствующая запись о присвоении классного чина вносится в личное дело и трудовую книжку муниципального служащего<sup>229</sup>.

Порядок присвоения классных чинов муниципальным служащим в Иркутской области предусматривают, что классный чин – действительный муниципальный советник в Иркутской области 1, 2 или 3 класса – присваивается муниципальному служащему главой муниципального образования, в том числе в случае, если муниципальный служащий замещает должность руководителя органа местного самоуправления.

Указанный классный чин присваивается муниципальному служащему по представлению представителя нанимателя (работодателя), если указанный представитель нанимателя (работодателя) не является главой муниципального образования и не является муниципальным служащим, в отношении которого принимается решение о присвоении ему классного чина.

---

<sup>229</sup> Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. Том 1. 2007. 22 окт.

Классный чин – муниципальный советник в Иркутской области 1, 2 или 3 класса, советник муниципальной службы в Иркутской области 1, 2 или 3 класса, референт муниципальной службы в Иркутской области 1, 2 или 3 класса, секретарь муниципальной службы в Иркутской области 1, 2 или 3 класса – присваивается представителем нанимателя (работодателя).

Статьей 5 (3) Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области» для прохождения муниципальной службы устанавливаются следующие сроки нахождения в классных чинах:

1) в классных чинах секретаря муниципальной службы в Иркутской области 3 и 2 классов, референта муниципальной службы в Иркутской области 3 и 2 классов – не менее одного года;

2) в классных чинах советника муниципальной службы в Иркутской области 3 и 2 классов, муниципального советника в Иркутской области 3 и 2 классов – не менее двух лет;

3) в классных чинах действительного муниципального советника в Иркутской области 3 и 2 классов – как правило, не менее одного года.

Для прохождения муниципальной службы в классных чинах секретаря муниципальной службы в Иркутской области 1 класса, референта муниципальной службы в Иркутской области 1 класса, советника муниципальной службы в Иркутской области 1 класса, муниципального советника в Иркутской области 1 класса сроки не устанавливаются.

В соответствии со ст. 5(4) Закона Иркутской области от 15.10.2007 г. № 88-оз «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области» условия присвоения классных чинов являются следующими:

«1. Классные чины присваиваются муниципальным служащим персонально, с соблюдением последовательности в соответствии с замещаемой должностью муниципальной службы в пределах группы должностей муниципальной службы, а также с учетом профессионального уровня, продолжительности пребывания муниципального служащего в предыдущем классном чине, если иное не установлено настоящим Законом.

2. Муниципальным служащим, замещающим должности муниципальной службы на определенный срок полномочий, классные чины присваиваются по результатам квалификационного экзамена. В иных случаях классные чины присваиваются без сдачи квалификационного экзамена.

3. Проведение квалификационного экзамена при решении вопроса о присвоении классного чина по замещаемой должности муниципальной службы осуществляется по мере необходимости, но не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года.

4. Ранее срока, указанного в части 3 настоящей статьи, внеочередной квалификационный экзамен может проводиться по инициативе муниципального служащего не позднее чем через три месяца со дня подачи им письменного заявления о присвоении классного чина.

5. Порядок сдачи квалификационного экзамена муниципальными служащими и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)

определяется в соответствии с Положением, указанным в приложении 1 к настоящему Закону.

6. Очередной классный чин не присваивается муниципальным служащим, имеющим дисциплинарные взыскания, а также муниципальным служащим, в отношении которых возбуждено уголовное дело»<sup>230</sup>.

При этом первый классный чин присваивается муниципальному служащему в Иркутской области, не имеющему классного чина, после успешного завершения испытания, а если испытание не устанавливалось, то не ранее чем через три месяца после назначения муниципального служащего на должность муниципальной службы.

Очередной классный чин присваивается муниципальному служащему по истечении срока, установленного Законом Иркутской области для прохождения муниципальной службы в предыдущем классном чине, и при условии, что он замещает должность муниципальной службы, для которой предусмотрен классный чин, равный или более высокий, чем классный чин, присваиваемый муниципальному служащему.

При назначении муниципального служащего на более высокую должность муниципальной службы ему может быть присвоен очередной классный чин, если истек срок, установленный Законом для прохождения муниципальной службы в предыдущем классном чине, и при условии, что для этой должности муниципальной службы предусмотрен классный чин, равный или более высокий, чем классный чин, присваиваемый муниципальному служащему.

При назначении муниципального служащего на должность муниципальной службы, которая относится к более высокой группе должностей муниципальной службы, чем замещаемая им ранее, указанному муниципальному служащему может быть присвоен классный чин, являющийся первым для этой группы должностей муниципальной службы, если этот классный чин выше классного чина, который имеет муниципальный служащий. В указанном случае классный чин присваивается без соблюдения последовательности и без учета продолжительности муниципальной службы в предыдущем классном чине.

Очередной классный чин присваивается муниципальному служащему после успешного завершения испытания, а если испытание не устанавливалось, то не ранее чем через три месяца после назначения муниципального служащего на должность муниципальной службы.

В соответствии с Законом Иркутской области «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области» присвоенный классный чин сохраняется за муниципальным служащим при переводе на иную должность муниципальной службы, увольнении с муниципальной службы (в том числе в связи с выходом на пенсию), а также при поступлении на муниципальную службу вновь.

В случае замещения муниципальным служащим иной должности муниципальной службы, которая относится к более низкой группе должностей му-

---

<sup>230</sup> Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. Том 1. 2007. 22 окт.

ниципальной службы, ранее присвоенный классный чин сохраняется до присвоения ему в установленном порядке более высокого классного чина.

На основании статьи 5(8) Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области» присвоение классного чина может осуществляться в качестве меры поощрения муниципального служащего.

Так в качестве меры поощрения за особые отличия в муниципальной службе классный чин муниципальному служащему может быть присвоен:

1) до истечения срока, установленного законом для прохождения муниципальной службы в соответствующем классном чине, но не ранее чем через шесть месяцев пребывания в замещаемой должности муниципальной службы – не выше классного чина, соответствующего этой должности муниципальной службы;

2) по истечении срока, установленного законом для прохождения муниципальной службы в соответствующем классном чине, – на одну ступень выше классного чина, соответствующего замещаемой должности муниципальной службы в пределах группы должностей муниципальной службы, к которой относится замещаемая должность<sup>231</sup>.

#### **§ 4. Правовой статус муниципальных служащих**

Муниципальный служащий определяется законодателем как 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.

В Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» в главе 3 «Правовое положение (статус) муниципального служащего» закреплены основные элементы его правового статуса: основные права и обязанности муниципального служащего; ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой; урегулирование конфликта интересов; требования к служебному поведению муниципальных служащих; представление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В науке муниципального права под правовым статусом муниципального служащего понимается его правовое положение в том или ином органе местного самоуправления, выраженное в совокупности его полномочий, то есть профессиональных прав и обязанностей, закрепленных в соответствующих нормативно-правовых актах<sup>232</sup>.

<sup>231</sup> Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. Том 1. 2007. 22 окт.

<sup>232</sup> Киреева Е. Ю. Правовой статус муниципального служащего в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2009. № 2. С. 39 ; Панкратова М. Е. Основы правового статуса муниципального служащего // Законность и правопорядок в современном обществе. 2016. № 31. С. 15.

Таким образом, структура правового статуса муниципальных служащих включает в себя квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы; права, обязанности, запреты и ограничения муниципальных служащих, их гарантии и ответственность.

Так в соответствии со ст. 9 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» устанавливаются основные квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы.

Для замещения должностей муниципальной службы квалификационные требования предъявляются к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

При этом квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы.

В случае если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа) – уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

Так, например, Законом Иркутской области от 15.10.2007 г. № 88-оз «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области» в статье 5 устанавливаются следующие квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы:

«1. Квалификационные требования, предъявляемые для замещения должностей муниципальной службы, устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе следующих типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы:

1) требования к уровню профессионального образования:

в органах местного самоуправления, аппаратах избирательных комиссий городских округов, муниципальных районов и городских поселений с численностью населения свыше 10000 человек:

а) по высшим, главным, ведущим, старшим должностям муниципальной службы – наличие высшего профессионального образования;

б) по младшим должностям муниципальной службы – наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности;

в органах местного самоуправления, аппаратах избирательных комиссий городских поселений с численностью населения менее 10000 человек, сельских поселений:

а) по высшим, главным, ведущим должностям муниципальной службы – наличие высшего профессионального образования;

б) по старшим и младшим должностям муниципальной службы – наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности;

2) требования к стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности:

в органах местного самоуправления, аппаратах избирательных комиссий городских округов, муниципальных районов и городских поселений с численностью населения свыше 10000 человек:

а) по высшим должностям муниципальной службы – не менее четырех лет стажа муниципальной службы (государственной службы) или не менее пяти лет стажа работы по специальности;

б) по главным должностям муниципальной службы – не менее трех лет стажа муниципальной службы (государственной службы) или не менее четырех лет стажа работы по специальности;

в) по ведущим должностям муниципальной службы – не менее двух лет стажа муниципальной службы (государственной службы) или не менее трех лет стажа работы по специальности;

г) по старшим и младшим должностям муниципальной службы – без предъявления требований к стажу;

в органах местного самоуправления, аппаратах избирательных комиссий городских поселений с численностью населения менее 10000 человек, сельских поселений:

а) по высшим должностям муниципальной службы – не менее трех лет стажа муниципальной службы (государственной службы) или не менее четырех лет стажа работы по специальности;

б) по главным должностям муниципальной службы – не менее двух лет стажа муниципальной службы (государственной службы) или не менее трех лет стажа работы по специальности;

в) по ведущим должностям муниципальной службы – не менее одного года стажа муниципальной службы (государственной службы) или не менее двух лет стажа работы по специальности;

г) по старшим и младшим должностям муниципальной службы – без предъявления требований к стажу;

3) требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, – знание Конституции Российской Федерации, федерального и областного законодательства, устава муниципального образования и иных муниципальных нормативных правовых актов применительно к осуществлению соответствующих должностных обязанностей.

2. К кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района, городского округа, назначаемым по контракту, предъявляются следующие дополнительные требования:

1) стаж работы на должностях государственной гражданской службы или муниципальной службы не менее пяти лет или на руководящей должности не менее трех лет;

2) знание Конституции Российской Федерации, федерального и областного законодательства, устава муниципального образования и иных муниципальных правовых актов в части, касающейся осуществления государственных полномочий»<sup>233</sup>.

В ст. 11 Федерального закона от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» определены основные права муниципального служащего. В частности, муниципальный служащий имеет право на:

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

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

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

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

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

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

7) получение дополнительного профессионального образования в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета;

8) защиту своих персональных данных;

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

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

---

<sup>233</sup> Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области : закон Иркутской области от 15 октября 2007 г. № 88-оз // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2007. 22 окт.

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

12) пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кроме того, муниципальный служащий, за исключением муниципального служащего, замещающего должность главы местной администрации по контракту, вправе с предварительным письменным уведомлением представителя нанимателя (работодателя) выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов и, если иное не предусмотрено законом.

Однако кроме вышеуказанных прав на муниципального служащего возлагается и ряд юридических обязанностей. Согласно ст. 12 Федерального закона № 25-ФЗ муниципальный служащий обязан:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией;

3) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

4) соблюдать установленные в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией;

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

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

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

8) представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством Российской Федерации сведения о себе и членах своей семьи;

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

10) соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

11) уведомлять в письменной форме своего непосредственного начальника о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

При этом муниципальный служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению муниципального служащего, неправомерным, муниципальный служащий должен представить руководителю, давшему поручение, в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, муниципальных правовых актов, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме муниципальный служащий обязан отказаться от его исполнения. В случае исполнения неправомерного поручения муниципальный служащий и давший это поручение руководитель несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федеральным законодательством предусматриваются и ограничения, связанные с муниципальной службой, т. е. случаи, когда гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе. В соответствии с ч. 1 ст. 13 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» к таким ограничениям относятся случаи:

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

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

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

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

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с главой муниципального образования, который возглавляет местную администрацию, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу, или с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

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

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

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

9) непредставления предусмотренных настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами сведений или представления заведомо недостоверных или неполных сведений при поступлении на муниципальную службу.

Согласно ч. 1.1. ст. 13 ФЗ № 25-ФЗ гражданин не может быть назначен на должность главы местной администрации по контракту, а муниципальный служащий не может замещать должность главы местной администрации по контракту в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов) с главой муниципального образования.

Кроме того, Федеральным законом от 27.12.2018 № 559-ФЗ дополнительно определяется, что гражданин не может быть назначен на должности председателя, заместителя председателя и аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования, а муниципальный служащий не может замещать должности председателя, заместителя председателя и аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с председателем пред-

ставительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, главой местной администрации, руководителями судебных и правоохранительных органов, расположенных на территории соответствующего муниципального образования.

Следует также отметить, Федеральным законом от 30.10.2018 № 382-ФЗ введено ограничение, согласно которому муниципальный служащий, являющийся руководителем, в целях исключения конфликта интересов в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования не может представлять интересы муниципальных служащих в выборном профсоюзном органе данного органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования в период замещения им указанной должности.

Законодателем также устанавливаются возрастные ограничения для муниципальных служащих. В частности, гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им возраста 65 лет – предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы.

Наряду с указанными ограничениями деятельность муниципальных служащих связана и с достаточно многочисленными запретами, что обусловлено различными факторами, например: спецификой муниципальной службы, ее публичностью и властным характером, необходимостью соблюдения режима государственной, служебной и иной тайны, противодействия коррупции и т. д.

Согласно ч. 1 ст. 14 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» в связи с прохождением муниципальной службы муниципальному служащему запрещается:

- 1) замещать должность муниципальной службы в случае:
  - а) избрания или назначения на государственную должность Российской Федерации либо на государственную должность субъекта Российской Федерации, а также в случае назначения на должность государственной службы;
  - б) избрания или назначения на муниципальную должность;
  - в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования;
- 2) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении политической партией; участия на безвозмездной основе в управлении органом профессионального союза, в том числе выборным органом первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования; участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, товарищества собственников недвижимости; участия на безвозмездной основе в управлении указанными некоммерческими организациями (кроме политической партии и

органа профессионального союза, в том числе выборного органа первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования) в качестве единоличного исполнительного органа или вхождения в состав их коллегиальных органов управления с разрешения представителя нанимателя (работодателя), которое получено в порядке, установленном муниципальным правовым актом), кроме представления на безвозмездной основе интересов муниципального образования в органах управления и ревизионной комиссии организации, учредителем (акционером, участником) которой является муниципальное образование, в соответствии с муниципальными правовыми актами, определяющими порядок осуществления от имени муниципального образования полномочий учредителя организации или управления находящимися в муниципальной собственности акциями (долями участия в уставном капитале); иных случаев, предусмотренных федеральными законами;

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

4) получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются муниципальной собственностью и передаются муниципальным служащим по акту в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации (муниципальный служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, со служебной командировкой или с другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации);

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

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

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

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

9) принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

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

11) использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего;

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

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

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

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

Кроме того, муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту, не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организа-

ций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту, не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации (ч. 2 ст. 14 ФЗ № 25-ФЗ).

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

Наконец, в соответствии с ч. 4 ст. 14 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» гражданин, замещавший должность муниципальной службы, включенную в перечень должностей, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с муниципальной службы не вправе замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работу на условиях гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами, если отдельные функции муниципального (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности муниципального служащего, без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, которое дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Муниципальная служба в Российской Федерации является оплачиваемой. Поэтому оплата труда муниципального служащего производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы (далее – должностной оклад), а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, определяемых законом субъекта Российской Федерации.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих. Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Кроме оплаты труда, гарантиями, предоставляемыми муниципальному служащему, являются:

- 1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей в соответствии с должностной инструкцией;
- 2) право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;
- 3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;
- 4) медицинское обслуживание муниципального служащего и членов его семьи, в том числе после выхода муниципального служащего на пенсию;
- 5) пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- 6) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу муниципального служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- 7) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения муниципальным служащим муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- 8) защита муниципального служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральными законами.

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

Законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования муниципальным служащим могут быть предоставлены дополнительные гарантии (например, дополнительное пенсионное обеспечение за счет средств муниципального бюджета, санаторно-курортное лечение, материальная помощь и др.).

Ответственность муниципальных служащих как элемент их правового статуса будет нами рассмотрена ниже в главе «Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления».

## ***§ 5. Поступление на муниципальную службу***

**Требования, предъявляемые к гражданину при поступлении на муниципальную службу**

Федеральный закон о муниципальной службе предусматривает условия поступления на муниципальную службу. В соответствии с его предписаниями на муниципальную службу вправе поступать граждане. При этом не указывается на принадлежность лица к гражданству Российской Федерации, в силу чего возникает вопрос — вправе ли гражданин иностранного государства поступить на муниципальную службу?

Часть 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации устанавливает равный доступ граждан Российской Федерации только к государственной службе и не содержит предписаний в отношении муниципальной службы. В то же время абзац второй ч. 1 ст. 3 Федерального закона о местном самоуправлении предусматривает условия обладания иностранными гражданами, постоянно или преимущественно проживающими на территории муниципального образования, правами в осуществлении местного самоуправления. Они обладают этими правами только в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами. К числу таких законов относится Федеральный закон о муниципальной службе. Так, на основании ч. 1 ст. 1 этого закона право на поступление на муниципальную службу имеют не только граждане Российской Федерации, но и граждане иностранных государств — участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе.

Отсюда следует, что наряду с гражданами Российской Федерации равным доступом к муниципальной службе обладают граждане только тех иностранных государств, которые являются участниками международного договора Российской Федерации при условии, что этим договором предусматривается право граждан этих государств находиться на муниципальной службе<sup>234</sup>.

В научной литературе неоднозначно решается вопрос о праве поступления на муниципальную службу граждан Российской Федерации, имеющих гражданство иностранного государства (двойное гражданство). Многие ученые считают, что граждане Российской Федерации независимо от наличия у них гражданства иностранного государства вправе быть муниципальными служащими<sup>235</sup>.

Федеральный закон о муниципальной службе предусматривает условие, при котором гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, обладает правом поступления на муниципальную службу и на ее прохождение. Так, на основании ч. 6 ст. 13 этого закона гражданин Российской Федерации не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной

---

<sup>234</sup> Следует отметить, что на сегодняшний день отсутствуют международные договоры Российской Федерации, предусматривающие право граждан иностранных государств — участников международных договоров Российской Федерации находиться на муниципальной службе.

<sup>235</sup> См.: Колесников А. В., Макаров А. О., Осипова И. Н. Комментарий к Федеральному закону от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

службе, в случае приобретения им гражданства иностранного государства, если это государство не является участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданину Российской Федерации, имеющему гражданство иностранного государства, предоставляется право находиться на муниципальной службе.

Таким образом, в соответствии с Федеральным законом о муниципальной службе гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, обладает правом поступления на муниципальную службу только в том случае, если это иностранное государство является участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе.

Аналогичное предписание содержится в указанном законе и в отношении граждан Российской Федерации, не имеющих двойного гражданства, но имеющих вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание на территории иностранного государства. В случае если иностранное государство не является участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе, то гражданин Российской Федерации, имеющий вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание на территории иностранного государства, не обладает правом на поступление на муниципальную службу и на ее прохождение.

Часть 1 ст. 16 Федерального закона о муниципальной службе предусматривает возрастной ценз при поступлении на муниципальную службу. На муниципальную службу вправе поступить гражданин, достигший возраста 18 лет. В то время как на основании ТК РФ заключение трудового договора допускается с лицами, достигшими возраста 16 лет (ч. 1 ст. 63), а при определенных условиях с лицами, достигшими возраста 14 лет<sup>236</sup> (ч. 3 ст. 63). Установление более высокого возрастного ценза при поступлении на муниципальную службу обусловлено, прежде всего, приобретением гражданской дееспособности. Лицо обладает гражданской дееспособностью в полном объеме по достижению им 18-летнего возраста<sup>237</sup>.

В то же время, необходимо отметить, что на основании ГК РФ возможно приобретение лицом гражданской дееспособности в полном объеме и до достижения 18 лет (п. 2 ст. 21, п. 1 ст. 27). Однако при этом у лица не возникает право на поступление на муниципальную службу, поскольку на основа-

---

<sup>236</sup> На основании абз. 3 ст. 63 ТК РФ с согласия одного из родителей (попечителя) и органа опеки и попечительства трудовой договор может быть заключен с учащимся, достигшим возраста 14 лет, для выполнения в свободное от учебы время легкого труда, не причиняющего вреда его здоровью и не нарушающего процесса обучения.

<sup>237</sup> На основании п. 1 ст. 21 части первой ГК РФ у физического лица гражданская дееспособность возникает в полном объеме (способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их по достижению 18 лет.

нии Федерального закона о муниципальной службе он должен достичь 18 лет<sup>238</sup>. Это обусловлено ответственностью муниципальных служащих за выполнение своих должностных обязанностей, а также важностью и объемом их полномочий по решению вопросов местного значения.

Одним из требований, предъявляемых к лицу, поступающему на муниципальную службу, является владение им государственным языком Российской Федерации. На основании ч. 1 ст. 68 Конституции Российской Федерации государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык. На этом языке ведется делопроизводство в органах государственной власти и иных государственных органах, органах местного самоуправления и иных муниципальных органах. В силу чего не представляется возможным муниципальным служащим выполнять свои должностные обязанности без знания государственного языка Российской Федерации.

Федеральный закон о муниципальной службе не регулирует порядок определения уровня знаний русского языка. При поступлении на муниципальную службу должный уровень владения русским языком, по всей видимости, должен определяться конкурсной комиссией при проведении конкурса на замещение должности муниципальной службы.

Гражданин, поступающий на муниципальную службу, кроме возрастного ценза и владения государственным языком Российской Федерации должен отвечать определенным квалификационным требованиям. Часть 1 ст. 16 Федерального закона о муниципальной службе не содержит перечень этих требований, а указывает на их соответствие тем требованиям, которые предъявляются для замещения должностей муниципальной службы. В соответствии со ст. 9 указанного закона они предъявляются к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Эти требования устанавливаются муниципальными правовыми актами.

Следует отметить, что требования, предъявляемые к лицам для замещения должностей муниципальной службы, дифференцированы в зависимости от должности: высшие — для служащих, занимающихся концептуальными вопросами и формулирующих концепции, планы, программы; средние — предназначенные для их исполнения; низшие — выполняющие вспомогательные-обслуживающие функции. Каждая из этих категорий должностей требует соответствующих навыков и образования, компетентности и профессионализма.

Закон № 131-ФЗ установление квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы относит к полномочию представительного органа муниципального образования. В силу этого указанным органом принимаются решения, предусматривающие квалификационные требования к должностям муниципальной службы. Так, например, на основании

---

<sup>238</sup> О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 01 июля 1996 г. № 6/8 // Российская газета. 1996. 13 авг. (п. 16).

решения Думы Чугуевского муниципального района от 30 августа 2007 г. № 549<sup>239</sup> к квалификационным требованиям к уровню профессионального образования к должностям муниципальной службы относятся: к высшей, главной и ведущей группам – наличие высшего профессионального образования; старшей группы – среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности; младшей группы – общего среднего образования.

К квалификационным требованиям к стажу работы по специальности относятся: на высшую должность муниципальной службы – стаж муниципальной службы (государственной службы) на главных должностях этой службы не менее трех лет или стаж (опыт) работы по специальности не менее семи лет; на главную должность – стаж муниципальной службы (государственной службы) на ведущих должностях не менее двух лет или стаж (опыт) работы по специальности не менее пяти лет; на ведущую должность – стаж муниципальной службы (государственной службы) на старших должностях не менее двух лет или стаж (опыт) работы по специальности не менее трех лет; на старшую должность – стаж (опыт) работы по специальности не менее трех лет; младшей должности – без предъявления требований к стажу.

Следует отметить, что во многих муниципальных образованиях положением о муниципальной службе устанавливаются квалификационные требования к должностям муниципальной службы, являющиеся одновременно и требованиями, предъявляемыми при поступлении на муниципальную службу<sup>240</sup>. Так, Положением о муниципальной службе в сельском поселении Юрловское Можайского муниципального района Московской области<sup>241</sup> для высших и главных должностей муниципальной службы предусматривается наличие высшего профессионального образования по специализации либо по специальности «Государственное и (или) муниципальное управление» либо образование, считающееся равноценным, и стаж работы по специальности не менее трех лет. Для ведущих и старших должностей – высшее профессиональное образование по специализации либо по специальности «Государственное и (или) муниципальное управление» либо образование, считающееся равноценным, и стаж работы по специальности не менее двух лет. Для младших должностей – среднее профессиональное образование.

Квалификационные требования при поступлении на муниципальную службу устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе ти-

---

<sup>239</sup> Положение о квалификационных требованиях к должностям муниципальной службы в Чугуевском муниципальном районе : решение Думы Чугуевского муниципального района от 30 августа 2007 г. № 549. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>240</sup> См., например: Положение о муниципальной службе в городе Серпухове : утв. решением Совета депутатов муниципального образования «Город Серпухов» Московской области от 8 октября 2001 г. № 139/21 // Серпуховские вести. 2001. 1 нояб. ; Положение о муниципальной службе в городе Бердске : утверждено решением 10 сессии Совета депутатов муниципального образования второго созыва г. Бердска от 2 марта 2007 г. № 217 // Бердские новости. 2007. 22 март.

<sup>241</sup> Положение о муниципальной службе в сельском поселении Юрловское : утв. решением Совета депутатов сельского поселения Юрловское Можайского муниципального района Московской области от 12 марта 2007 г. № 34/13 // Новая жизнь. 2007. 1 авг.

повых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, определяемых законом субъекта Российской Федерации в соответствии с квалификацией должностей муниципальной службы. Например, Законом Санкт-Петербурга от 15 февраля 2000 г. № 53-8 «О регулировании отдельных вопросов муниципальной службы в Санкт-Петербурге»<sup>242</sup> предусмотрены следующие типовые квалификационные требования к уровню профессионального образования и стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности: для высших должностей муниципальной службы — высшее профессиональное образование и стаж муниципальной службы (государственной службы) не менее пяти лет или стаж работы по специальности не менее шести лет; для главных и ведущих должностей — высшее профессиональное образование и стаж муниципальной службы (государственной службы) не менее четырех лет или стаж работы по специальности не менее пяти лет; для старших должностей — высшее профессиональное образование и стаж муниципальной службы (государственной службы) не менее трех лет или стаж работы по специальности не менее трех лет; для младших должностей — среднее профессиональное образование, требования к стажу работы не предъявляются (ч. 2 ст. 5).

Указанный закон устанавливает типовые квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей в зависимости от должности муниципальной службы. Так, для лиц, поступающих на муниципальную службу на высшую, главную или ведущую должность требуется:

а) знание Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Устава Санкт-Петербурга, законов Санкт-Петербурга, нормативных правовых актов Губернатора Санкт-Петербурга, Правительства Санкт-Петербурга, иных исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, устава муниципального образования, других муниципальных правовых актов применительно к исполнению должностных обязанностей по соответствующей должности муниципальной службы;

б) знание нормативных требований охраны труда, правил противопожарной безопасности и правил внутреннего трудового распорядка в соответствующем органе местного самоуправления;

в) знание работы со служебной информацией, основ управления и организации труда, делопроизводства, норм делового общения;

г) наличие навыков руководства, оперативного принятия и реализации управленческих решений, организации работы по взаимодействию с государственными органами, органами местного самоуправления, иными муниципальными органами, организациями и гражданами;

д) умение планировать работу, контролировать, анализировать и прогнозировать последствия принимаемых решений;

---

<sup>242</sup> О регулировании отдельных вопросов муниципальной службы в Санкт-Петербурге : закон Санкт-Петербурга от 15 февраля 2000 г. № 53-8 // Санкт-Петербургские ведомости. 2007. 26 июл.

е) обладание навыками подбора и расстановки кадров, ведения деловых переговоров, публичного выступления и осуществления нормотворческой деятельности.

Для лиц, поступающих на старшую должность муниципальной службы, требуются навыки оперативной реализации управленческих решений, эффективного планирования рабочего (служебного) времени, ведения деловых переговоров, подготовки документов, нормотворческой деятельности. При поступлении на муниципальную службу на младшую должность требуются навыки выполнения задач по организационному, информационному, документационному, хозяйственному и иному обеспечению деятельности органа местного самоуправления, подготовки документов.

Закон Кемеровской области от 30 июня 2007 г. № 103-ФЗ «О некоторых вопросах прохождения муниципальной службы»<sup>243</sup>, наряду с квалификационными требованиями к уровню профессионального образования, устанавливает типовые квалификационные требования к профессиональным знаниям, которые являются необходимыми для исполнения должностных обязанностей. В частности, требование знания правовых актов, регламентирующих служебную деятельность и деятельность органов местного самоуправления, знания основ делопроизводства, этики и правил делового общения. Кроме этого предусмотрены типовые квалификационные требования к профессиональным навыкам: владение навыками делового письма и работы с документами; владения современными средствами, методами и технологией работы с информацией; владение организационными навыками и навыками применения специальных знаний.

Закон Московской области «О муниципальной службе в Московской области»<sup>244</sup> устанавливает типовые квалификационные требования к должностям муниципальной службы в соответствии с категориями и группами должностей. На основании ч. 3 ст. 7 этого закона к числу типовых квалификационных требований к должностям муниципальной службы категории «руководители», «помощники (советники)», а также категории «специалисты» ведущей и старшей группы относится наличие высшего профессионального образования, а к категории «специалисты» младшей группы должностей — среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности.

Типовые квалификационные требования к стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности определяются по группам должностей:

высшей — не менее четырех лет стажа муниципальной службы (государственной службы) или не менее пяти лет стажа работы по специальности;

главной — не менее четырех лет стажа муниципальной службы (государственной службы) или не менее пяти лет стажа работы по специальности;

---

<sup>243</sup> Кузбасс. 2007. 11 июля.

<sup>244</sup> О муниципальной службе в Московской области : закон Московской области от 24 июля 2007 г. № 137/2007-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2007. 1 авг.

ведущей – не менее двух лет стажа муниципальной службы (государственной службы) или не менее четырех лет стажа работы по специальности; старшей – не менее трех лет стажа работы по специальности; младшей – без предъявления требований к стажу.

В соответствии с указанным Законом Московской области квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются в должностных инструкциях муниципальных служащих.

Закон Иркутской области от 15 октября 2007 г. № 88-оз «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области»<sup>245</sup> для замещения должностей муниципальной службы устанавливает типовые квалификационные требования в зависимости от вида муниципального образования и численности населения.

Так, типовым требованием к уровню профессионального образования в органах местного самоуправления, аппаратах избирательных комиссий городских округов, муниципальных районов и городских поселений с численностью населения свыше 10 000 человек по высшим, главным, ведущим, старшим должностям муниципальной службы является наличие высшего профессионального образования. По младшим должностям – наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности.

В органах местного самоуправления, аппаратах избирательных комиссий городских поселений с численностью населения менее 10 000 человек, сельских поселениях: по высшим, главным, ведущим должностям – наличие высшего профессионального образования; по старшим и младшим должностям – среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности.

При поступлении на муниципальную службу в органы местного самоуправления, аппараты избирательных комиссий городских округов, муниципальных районов, городских поселений с численностью населения свыше 10 000 человек требуется:

на высшую должность – стаж муниципальной службы (государственной службы) на главных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее пяти лет, в том числе стаж работы на руководящих должностях не менее трех лет;

на главную должность – стаж муниципальной службы (государственной службы) на ведущих должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее четырех лет;

на ведущую должность – стаж муниципальной службы (государственной службы) на старших должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее трех лет;

на старшую должность – стаж работы по специальности не менее трех лет.

---

<sup>245</sup> Областная. 2007. 19 окт.

При поступлении на муниципальную службу на младшую должность требования к стажу не предъявляются (п. 2 ч. 1 ст. 5 указанного Закона Иркутской области).

При поступлении на муниципальную службу в органы местного самоуправления сельских поселений, городских поселений с численностью населения менее 10 000 человек требуется:

на высшую должность — стаж муниципальной службы (государственной службы) на главной должности не менее одного года или стажа работы по специальности не менее четырех лет, в том числе стажа работы на руководящих должностях не менее двух лет;

на главную должность — стаж муниципальной службы (государственной службы) на ведущей должности не менее года или стаж работы по специальности не менее трех лет;

на ведущую должность — стаж муниципальной службы (государственной службы) на старшей должности не менее года или стаж работы по специальности не менее двух лет;

на старшую должность — стаж работы по специальности не менее двух лет;

на младшую должность — без предъявления требований к стажу.

Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области» устанавливает типовые квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. В качестве таковых определены — знание Конституции Российской Федерации, федерального и областного законодательства, устава муниципального образования и иных муниципальных нормативных правовых актов применительно к осуществлению соответствующих должностных обязанностей.

Закон Республики Хакасия от 6 июля 2007 г. № 39-ЗРХ «О муниципальной службе в Республике Хакасия»<sup>246</sup> предусматривает установление квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, муниципальными правовыми актами на основании этого Закона в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы (ч. 6 ст. 4).

Определяя правовые акты, которыми могут устанавливаться дополнительные требования к лицам при поступлении на муниципальную службу, Федеральный закон о муниципальной службе разграничивает требования в отношении лиц, назначаемых на должность муниципальной службы на условиях трудового договора, и лиц, назначаемых на должность главы местной администрации по контракту.

В отношении первой группы лиц квалификационные требования при поступлении на муниципальную службу устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, определяемыми законом субъ-

---

<sup>246</sup> Вестник Хакасии. 2007. 17 июня.

екта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом о муниципальной службе. В отношении второй группы лиц правовые акты, устанавливающие дополнительные требования к этим лицам определяются в зависимости от вида муниципального образования. Так, если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту такого вида муниципального образования как поселение, то дополнительные требования устанавливаются уставом поселения. При этом не имеет значения вид поселения – городское или сельское. В случае, если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту муниципального района или городского округа, то дополнительные требования устанавливаются уставом соответствующего вида муниципального образования и законом субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон о муниципальной службе устанавливает основания, при наличии которых гражданин не может быть принят на муниципальную службу (ст. 13):

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

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

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

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу и подтвержденного заключением медицинского учреждения;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с главой муниципального образования, который возглавляет местную администрацию, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу, или с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

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

жданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

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

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

9) непредставления предусмотренных Федеральным законом о муниципальной службе и Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами сведений или представление заведомо недостоверных или неполных сведений при поступлении на муниципальную службу.

Перечень этих оснований носит исчерпывающий характер. При наличии хотя бы одного из них гражданин не может поступить на муниципальную службу. Так, на основании п. 5 ч. 1 ст. 13 Федерального закона о муниципальной службе гражданин, отвечающий предъявляемым требованиям, не вправе поступить на муниципальную службу, если он находится в близком родстве или свойстве с муниципальным служащим, а должность этой службы связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Поэтому, если отец является руководителем отдела (департамента, управления) местной администрации, то его сын не вправе занимать должность муниципальной службы, если она связана с непосредственным их подчинением или подконтрольностью.

На основании ч. 2 ст. 13 Федерального закона о муниципальной службе в случае, если гражданин достиг возраста 65 лет, то он также не вправе поступать на муниципальную службу, поскольку этот возраст является предельным для замещения должности муниципальной службы.

Определяя общие требования к гражданину для поступления на муниципальную службу, Федеральный закон о муниципальной службе предусматривает соблюдение при этом необходимого условия — отсутствие обстоятельств, указанных в ст. 13 этого закона в качестве ограничений, связанных с муниципальной службой.

Федеральный закон о муниципальной службе предусматривает запреты на установление каких бы то ни было ограничений или преимуществ при поступлении на муниципальную службу и ее прохождении. В качестве таковых являются пол, раса, национальность, происхождение, имущественное и должностное положение, место жительства, отношение к религии, убеждения, принадлежность к общественным объединениям.

ТК РФ также предусматривает запрет на ограничение прав граждан или установление прямых или косвенных преимуществ при заключении трудового договора. Так, на основании ст. 64 ТК РФ какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при заключении трудового договора в зависимости от пола, расы,

цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, возраста, места жительства (в том числе наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания), а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Установление запрета на ограничение прав граждан или установление прямых или косвенных преимуществ по основаниям, предусмотренных ТК РФ и ч. 2 ст. 16 Федерального закона о муниципальной службе вытекает из норм Конституции Российской Федерации. Так, ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации устанавливает, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Равноправие граждан независимо от пола также предусмотрено ч. 3 ст. 19 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что мужчины и женщины имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации. В связи с этим мужчины и женщины имеют равный доступ к муниципальной службе.

Установление равного доступа граждан к муниципальной службе и запретов на какие бы то ни было ограничения или преимущества при поступлении на муниципальную службу и ее прохождении, обусловлено конституционной гарантией равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности и происхождения (ч. 2 ст. 19), принадлежностью каждому человеку и гражданину основных прав и свобод, установленных Конституцией Российской Федерации (ч. 2 ст. 17).

Федеральный закон о муниципальной службе запрещает устанавливать какие бы то ни было ограничения или преимущества при поступлении на муниципальную службу и ее прохождении в зависимости от имущественного и должностного положения (ч. 2 ст. 16). Отсюда следует, что источником формирования кадрового состава муниципальной службы могут быть предпринимательские и частные структуры, государственные и муниципальные органы, учебные заведения и другие структуры, в том числе общественные объединения. Базой формирования кадров муниципальной службы могут быть все социальные группы и слои общества независимо от количества и стоимости имущества, находящегося в собственности гражданина. В этом проявляется демократический подход и последовательность соблюдения принципов справедливости и равноправия граждан, конкурсности и альтернативности отбора кадров на муниципальную службу.

Равноправие граждан независимо от отношения к религии также вытекает из конституционной гарантии свободы совести, свободы вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии

с ними. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от отношения к религии, устанавливает запрет на пропаганду религиозного превосходства, на любые формы ограничения прав по признаку религиозной принадлежности.

Основополагающими предписаниями для обеспечения равного доступа к муниципальной службе является конституционное провозглашение Российской Федерации светским государством, неустановление никакой религии в качестве государственной или обязательной, а также провозглашение равенства религиозных объединений перед законом.

Таким образом, на основании Конституции Российской Федерации и Федерального закона о муниципальной службе религиозные и мировоззренческие аспекты не могут являться препятствием для поступления на муниципальную службу и ее прохождения. Главным условием для поступления на муниципальную службу должно быть обладание гражданином теми качествами и знаниями, которые необходимы для выполнения определенного вида деятельности.

Основанием для ограничений или преимуществ при поступлении на муниципальную службу и ее прохождении не может быть принадлежность гражданина к общественным объединениям.

На основании Конституции Российской Федерации каждому предоставляется право на объединение (ст. 30). Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от принадлежности к общественным объединениям, в том числе и при реализации права на равный доступ к муниципальной службе. В силу этого при поступлении на муниципальную службу основанием для отказа не может быть, например, членство в политической партии или принадлежность к иному общественному объединению. Не допускается предоставление каких бы то ни было ограничений или преимуществ при поступлении на муниципальную службу и при ее прохождении в зависимости от места жительства.

На основании Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»<sup>247</sup> (далее – Закон РФ о праве граждан на свободу передвижения) местом жительства гражданина является жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специализированный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайму), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (ст. 2).

Отсюда следует, что ч. 2 ст. 16 Федерального закона о муниципальной службе не допускает зависимость реализации права гражданина на равный

---

<sup>247</sup> Российская газета. 1993. 10 авг.

доступ к муниципальной службе от жилого помещения, в котором он проживает на законных основаниях. При этом не имеет значения, в каком муниципальном образовании (населенном пункте) находится это помещение, являющееся местом жительства гражданина. К примеру, если местом жительства гражданина является г. Свердловск, гражданин поступает на муниципальную службу в городской округ город Иркутск, то его проживание в другом муниципальном образовании не должно быть основанием для отказа в поступлении на муниципальную службу или предоставлении преимуществ при поступлении или прохождении муниципальной службы.

Таким образом, наличие регистрации гражданина по месту жительства не является обязательным требованием при поступлении на муниципальную службу и при ее прохождении, и не должно влечь за собой установление каких бы то ни было ограничений или преимуществ. В силу этого отсутствие регистрации по месту жительства не может быть основанием для отказа в поступлении на муниципальную службу и ее прохождении. На это положение было указано в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»<sup>248</sup>. В частности, внимание судов было обращено на то, что отказ работодателя в заключение трудового договора с гражданином по мотиву отсутствия у него регистрации по месту жительства является незаконным (п. 11), поскольку нарушается конституционное право каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

Предписание ч. 2 ст. 16 Федерального закона о муниципальной службе о недопустимости установления ограничений или преимуществ в зависимости от места жительства соответствует норме ТК РФ, запрещающей ограничивать права или устанавливать преимущества при заключении трудового договора в зависимости от места жительства (в том числе наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания) (ст. 64).

Следует отметить, что на основании Закона РФ о праве граждан на свободу передвижения гражданин Российской Федерации обязан зарегистрироваться по месту своего жительства в установленный срок (ст. 3). Регистрация по месту жительства является одной из обязанностей гражданина. Поэтому отсутствие или наличие регистрации по месту жительства является одной из составляющих общей характеристики гражданина, его отношения к выполнению обязанностей, предусмотренных законом, соблюдения установленных правил и их неукоснительного выполнения, что может явиться основой для характеристики как личностных, так и деловых качеств гражданина, поступающего на муниципальную службу.

Конституцией Российской Федерации запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой принадлежности, а также пропаганда социального, расового, на-

---

<sup>248</sup> О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2004. № 6.

ционального, или языкового превосходства. Исходя из этого конституционного предписания Федеральный закон о муниципальной службе предусматривает открытый перечень тех обстоятельств, которые не могут служить для каких бы то ни было ограничений или преимуществ при поступлении на муниципальную службу и ее прохождении.

В то же время на основании ч. 2 ст. 16 Федерального закона о муниципальной службе допускается их установление при условии, что они связаны с профессиональными и деловыми качествами гражданина. Это предписание соответствует ст. 64 ТК РФ, которая также предусматривает недопустимость ограничения прав и предоставления преимуществ при заключении трудового договора в зависимости от обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. На это обстоятельство было указано в решениях Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации. Так, согласно определению Конституционного Суда Российской Федерации от 3 октября 2002 г. № 233-О принцип равенства, закрепленный ст. 19 Конституции Российской Федерации, не препятствует законодателю при осуществлении правового регулирования труда (прохождения службы) устанавливать различия в правовом статусе лиц, принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности категориям, если эти различия являются объективно оправданными, обоснованными и соответствуют конституционно значимым целям.

Различия, основанные на квалификационных требованиях, связанных с определенной работой (службой), не считаются дискриминацией согласно п. 2 ст. 1 Конвенции № 111 МОТ «Относительно дискриминации в области труда и занятости».

В субъектах Российской Федерации, в которых приняты специальные законы о муниципальной службе, устанавливаются квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы, связанные с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего. Так, на основании Закона Приморского края от 4 июня 2007 г. № 82-КЗ «О муниципальной службе в Приморском крае»<sup>249</sup> гражданам, претендующим, например, на замещение высшей должности муниципальной службы необходимо иметь стаж муниципальной службы (государственной службы) на главных должностях муниципальной службы (государственной службы) не менее трех лет или стаж (опыт) работы по специальности не менее семи лет. Гражданам, претендующим на замещение старшей должности муниципальной службы – стаж (опыт) работы по специальности не менее трех лет (п. 1, п. 4 ч. 7 ст. 9).

Следует отметить, что федеральными законами и иными нормативными правовыми актами не определено понятие «деловые качества». Свою позицию о понятии деловых качеств изложил Пленум Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении су-

---

<sup>249</sup> Приморская газета. 2007. 12 июня.

дами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации». Он рекомендовал под деловыми качествами понимать способность физического лица выполнять определенную трудовую функцию с учетом имеющихся у него профессионально-квалификационных качеств (наличие определенной профессии, специальности, квалификации) и личностных качеств (состояние здоровья, определенный уровень образования, опыт работы по данной специальности). Пленум также указал, что работодатель вправе предъявлять к лицу, претендующему на вакантную должность, требования, которые являются обязательными для заключения трудового договора в силу прямого предписания федерального закона, и требования, обусловленные спецификой самой трудовой функцией, и работой, для выполнения которой заключается трудовой договор.

Из указанного Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации следует, что деловые качества включают в себя – профессионально-квалификационные и личностные качества. К личностным качествам отнесены – состояние здоровья, определенный уровень образования, опыт работы по данной специальности. Однако вряд ли к личностным качествам можно отнести наличие определенного уровня образования, поскольку владение работником определенной профессией, специальностью и квалификацией предполагает получение соответствующего образования. И в то же время ни профессия, ни образование не могут характеризовать личностные качества работника, которые существенным образом могут повлиять на выполнение трудовой функции разными работниками одной и той же специальности и с одинаковым уровнем образования.

Отнесение состояния здоровья к личностным качествам работника также является сомнительным. Оно позволяет выявить препятствие для выполнения определенного вида работы, но не характеризует личностные качества работника<sup>250</sup>.

По мнению некоторых ученых<sup>251</sup> к личностным качествам следует отнести: требовательность; добросовестность; энергичность; чувство ответственности за порученное дело; честность; справедливость; доброжелательность и коммуникабельность; организаторские и творческие способности; умение четко и грамотно излагать свои мысли и взгляды; способность определять стратегию развития и направление деятельности по организационному обеспечению деятельности органа местного самоуправления; способность изыскивать новые формы и методы деятельности, разрабатывать механизмы их практической реализации; способность планировать и организовывать свою деятельность и деятельность подчиненных, а также анализировать ее; способность пользоваться компьютерной и оргтехникой; знание и соблюдение этических норм и способность применять их в служебном общении<sup>252</sup>. Представляется, что с этим определением личностных качеств гражданина следует со-

---

<sup>250</sup> См. об этом: Худякова С. С., Турчина О. В. К вопросу о содержании правовой категории «деловые качества» в современном трудовом праве России // Трудовое право. 2007. № 4. С. 67–68.

<sup>251</sup> Там же. С. 70.

<sup>252</sup> Там же. С. 70.

гласиться, поскольку они в полном объеме отражают характеристику гражданина, способного осуществлять управленческую деятельность.

К профессионально-квалификационным качествам следует отнести достаточную квалификацию работника, его компетентность, производительность труда, наличие дополнительных профессиональных навыков, дисциплинированность в отношении к труду, качество выполнения работы, стаж работы по специальности, уровень знаний по специальности, профессии, по конкретной должности или выполняемой работе. Достаточная квалификация означает способность лица к выполнению определенной трудовой функции<sup>253</sup>.

При поступлении гражданина на муниципальную службу следует оценивать его профессионально-квалификационные и личностные качества, что в совокупности составляют деловые качества.

Перечень деловых качеств в каждом конкретном случае должен определяться исходя из круга работ с учетом профессии, специальности, квалификации и должности, т. е. определенной трудовой функции, для выполнения которой заключается трудовой договор. При этом личностные качества должны учитываться лишь в той степени, в какой они могут существенно повлиять на способность качественно выполнять определенную трудовую функцию, а потому они опосредованы спецификой работы по определенной должности, профессии, специальности<sup>254</sup>.

Законодательное закрепление возможности установления определенных ограничений и предоставление преимуществ, связанных с профессионально-квалификационными и деловыми качествами, объясняется тем, что муниципальный служащий наделяется властными, организационно-распорядительными полномочиями. Он является представителем муниципальной власти, реализует юрисдикционные меры и полномочия в целях осуществления публичных интересов. Муниципальный служащий должен быть готовым к качественному исполнению служебных функций и должностных обязанностей. Поэтому с точки зрения деловых качеств он обязан отвечать тем требованиям, которые вытекают из предназначения и содержания занимаемой должности. Муниципальный служащий, исполняющий различные по своей значимости и профессиональным требованиям функции, должен выполнять свой профессиональный долг добросовестно. Отсутствие соответствующего уровня образования, опыта работы, а также соответствующей квалификации приводит к ненадлежащему исполнению обязанностей по муниципальной службе. Он должен исполнять свои служебные обязанности бескорыстно и добросовестно, учитывать публичные интересы. В силу чего при поступлении на муниципальную службу и ее прохождении не могут не учитываться обстоятельства, связанные с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего.

---

<sup>253</sup> Пункт 3 ст. 81 ТК РФ. См. также: О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2004. № 6.

<sup>254</sup> Худякова С. С., Турчина О. В. Указ. соч. С. 72.

Немаловажное значение для реализации профессиональных и деловых качеств муниципального служащего имеет соблюдение норм служебной этики. Это предполагает, что лицо обладает не только моральным правом быть муниципальным служащим, профессиональными и деловыми качествами, но и имеет развитое чувство ответственности, долга, совести, честности. Он обязан соблюдать ту степень сдержанности и аккуратности, которые диктуются его служебным положением по отношению к муниципальному образованию и населению муниципального образования. Муниципальная служба неразрывно связана с нравственностью, этикой, моральным обликом. Поэтому при поступлении на муниципальную службу и при ее прохождении к муниципальному служащему предъявляются определенные этические требования, которые основаны на требованиях Федерального закона о муниципальной службе, поскольку из его содержания вытекает возможность установления ограничений и предоставление преимуществ, связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего.

Прежде всего, следует отметить, что муниципальный служащий должен ставить интересы муниципального образования и населения муниципального образования выше индивидуальных и частных интересов, интересов политических партий и других общественных объединений. Он должен соблюдать принципы муниципальной службы, не отказываться от выполнения требований по муниципальной службе, не принимать никаких благ и преимуществ, используя служебное положение, не использовать служебную информацию для получения личной выгоды, не злоупотреблять служебным положением, соблюдать общепринятые правила поведения, вести себя с достоинством и корректно.

#### **Документы, представляемые гражданином при поступлении на муниципальную службу**

Федеральный закон о муниципальной службе устанавливает перечень документов, которые представляются гражданином при поступлении на муниципальную службу<sup>255</sup>. Он не носит исчерпывающего характера, поскольку предусматривается представление и иных документов, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации. Однако перечень этих документов не может быть расширен законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования или иным нормативным правовым актом представительного органа. Прерогатива установления перечня документов, предъявляемых при поступлении на муниципальную службу, принадлежит только федеральным органам государственной власти, определенных Федеральным законом о муниципальной службе.

---

<sup>255</sup> ТК РФ содержит перечень документов, представляемых при заключении трудового договора лицом, поступающим на работу (ст. 65). С учетом специфики муниципальной службы комментируемая часть статьи предусматривает расширенный перечень документов, представляемых при поступлении на муниципальную службу, что является одной из особенностей, предусмотренных комментируемым Законом.

При поступлении на муниципальную службу гражданином представляется заявление с просьбой о поступлении на муниципальную службу и замещении должности муниципальной службы. Оно подается на имя руководителя органа местного самоуправления или иного лица, уполномоченного на прием и увольнение. Заявление составляется в произвольной письменной форме собственноручно с указанием сведений о гражданине (фамилия, имя, отчество, место жительства, гражданство) и муниципальной должности муниципальной службы, на которую он поступает. В заявлении, как правило, излагается просьба допустить к участию в конкурсе на замещение должности муниципальной службы, содержится указание на достоверность сведений и документов, представленных в соответствии с предъявляемыми требованиями. Если необходимо, то указывается согласие на проведении процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну. Также указывается перечень представленных документов. Заявление подписывается гражданином и в нем указывается дата его подписания (число, месяц, год).

К заявлению прилагается анкета, которая заполняется собственноручно гражданином и подписывается им. Форма анкеты утверждается Правительством Российской Федерации. В ней указываются данные ряда официальных документов (паспорта, свидетельства о постановке на учет в налоговом органе, страхового свидетельства обязательного пенсионного страхования). Анкета заверяется подписью работника кадровой службы, который проверил соответствие записей в ней официальным документам.

К числу документов, представляемых при поступлении на муниципальную службу, относятся паспорт гражданина Российской Федерации (при наличии гражданства иностранного государства также представляются документы, удостоверяющие факт принадлежности к гражданству иностранного государства), трудовая книжка.

Трудовая книжка должна быть представлена во всех случаях при поступлении на муниципальную службу. Однако законодатель предусматривает одно исключение из этого предписания. Она не представляется при поступлении на муниципальную службу случае, если трудовой договор (контракт) заключается гражданином впервые, т. е. до обращения с заявлением о поступлении на муниципальную службы гражданин не был связан трудовыми отношениями с другими работодателями. Оформление трудовой книжки является обязанностью представителя нанимателя (работодателя).

В качестве одного из обязательных документов, представляемых при поступлении на муниципальную службу, является документ, подтверждающий наличие образования, например, диплом (о высшем профессиональном образовании, ученой степени), свидетельство, удостоверение (об окончании общеобразовательного учреждения, соответствующих курсов). Кроме этого, представляется страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, свидетельство о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории Российской Федерации, документ воинского учета.

Часть 3 ст. 16 Федерального закона о муниципальной службе устанавливается две категории лиц, которые должны представить документ воинского учета – военнообязанные и лица, подлежащие призыву на военную службу. Документ воинского учета не представляется в случае, если гражданин снят с воинского учета по достижению предельного возраста пребывания в запасе или признания по состоянию здоровья не пригодным к военной службе (п. 3 ст. 53 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»).

При поступлении на муниципальную службу гражданин обязан представить заключение медицинского учреждения об отсутствии у него заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу. Перечень заболеваний, препятствующих поступлению на эту службу, и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются Правительством Российской Федерации. Однако на сегодняшний день этим федеральным органом исполнительной власти не установлен перечень заболеваний, препятствующих поступлению на муниципальную службу. Официальный перечень заболеваний, препятствующих реализации служебных прав и выполнению служебных обязанностей, установлен только в отношении судей. В нем указываются заболевания, которые являются несовместимыми с выполнением обязанностей судьи. К ним относятся, например, алкоголизм, наркомания, токсикомания, рассеянный склероз, эпилепсия и эпилептические синдромы различной этиологии, доброкачественные новообразования с выраженными нарушениями функции центральной нервной системы, цирроз печени с явлениями портальной гипертензии, отсутствие зрения и другие<sup>256</sup>.

Представляется, что эти заболевания также являются несовместимыми с выполнением обязанностей по муниципальной службе. Поэтому, до утверждения Правительством Российской Федерации перечня заболеваний, препятствующих поступлению на муниципальную службу, целесообразно учитывать наличие тех заболеваний, которые установлены постановлением Совета судей Российской Федерации.

Одним из требований, предъявляемых к гражданину при поступлении на муниципальную службу, является представление им сведений о доходах за год, предшествующий году поступления на муниципальную службу, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Федеральный закон о муниципальной службе определяет круг сведений, о которых должен сообщить гражданин при поступлении на муниципальную службу. К этим сведениям, прежде всего, относятся сведения о доходах. Например, о доходе, полученном по основному месту работы, от акций или иного участия в коммерческих организациях, от ценных бумаг (облигаций, векселей и других), от сдачи в аренду недвижимого имущества.

Кроме сведений о доходах гражданин должен представить сведения об имуществе, находящемся на праве собственности и являющемся объектом

---

<sup>256</sup> См.: Перечень заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи : утв. постановлением Совета судей Российской Федерации от 26 декабря 2002 г. № 78. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

налогообложения. Например, сведения о земельных участках, жилых домах, дачах. Более того, представляются сведения об обязательствах имущественного характера. Например, об объектах недвижимого имущества, находящегося в пользовании на правах аренды или безвозмездного пользования, о займах, кредитах, других обязательствах финансового характера. При этом ч. 3 ст. 16 Федерального закона о муниципальной службе не устанавливает каких-либо сроков, например, нахождения имущества в собственности или возникновения обязательств имущественного характера. В силу этого следует считать, что сведения об имуществе и обязательствах имущественного характера представляются с учетом того, какое имущество находится у гражданина и какие у него существуют обязательства имущественного характера на момент представления документов при поступлении на муниципальную службу.

Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера представляются в порядке и по форме, которые установлены для государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации. В региональных законах, как правило указывается, что сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера представляются по форме, утвержденной Указом Президента Российской Федерации<sup>257</sup>. На основании этого указа, а также нормативных правовых актов соответствующего субъекта Российской Федерации, регулирующих порядок представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданского служащего, в муниципальных образованиях принимаются специальные нормативные правовые акты представительного органа<sup>258</sup>.

Представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера вызвано необходимостью предотвращения коррупции и злоупотреблений со стороны муниципальных служащих, наделенных определенными властными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Перечень документов, представляемых при поступлении на муниципальную службу, не может быть расширен законами субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами. Представление дополнительных документов может быть предусмотрено только федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

На основании ч. 4 ст. 16 Федерального закона о муниципальной службе сведения, представленные гражданином при поступлении на муниципальную службу, могут подвергаться проверке. Она может осуществляться только в установленном федеральными законами порядке. Например, такая проверка

---

<sup>257</sup> О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе : указ Президента РФ от 15 мая 1997 г. № 484 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 20. Ст. 2239.

<sup>258</sup> См., например: Положение о порядке предоставления сведений о доходах и об имуществе лицом, замещающим муниципальную должность в администрации г. Иркутска : утв. распоряжением мэра города от 19 марта 1998 г. № 031-10-208/8. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

осуществляется на основании Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»<sup>259</sup>.

В соответствии с Законом Российской Федерации «О государственной тайне» необходимо письменное согласие лица на проведение проверочных мероприятий при допуске к государственной тайне. Объем проверочных мероприятий зависит от степени секретности сведений, к которым будет допускаться гражданин, поступающий на муниципальную службу. При этом определяющим фактором также является должность муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин.

Перечень должностей муниципальной службы, при назначении на которую гражданин должен оформить допуск к государственной и иной охраняемой законом тайне, определяется номенклатурой должностей муниципальной службы. В нее включаются только те должности, по которым допуск граждан к указанным сведениям действительно необходим для выполнения им обязанностей по должности муниципальной службы.

В соответствии с федеральными законами проверка сведений, представленных гражданином при поступлении на муниципальную службу, предусматривается иными нормативными правовыми актами федерального уровня. Например, Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 1997 г. № 484 «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе» также регулируются некоторые вопросы, связанные с проверкой сведений, представленных при поступлении на муниципальную службу.

В некоторых субъектах Российской Федерации регулируются отдельные общественные отношения, возникающие по поводу проведения проверок представленных сведений и документов при поступлении на муниципальную службу. Например, на основании Закона Республики Хакасия от 8 июня 2005 г. № 25-ЗРХ «О порядке представления сведений о доходах и имуществе лицами, замещающими государственные должности Республики Хакасия, государственные должности государственной гражданской службы Республики Хакасия и муниципальные должности в Республике Хакасия» сведения, сообщенные гражданином при поступлении на службу в органы местного самоуправления, информация о результатах проверки достоверности и полноты представленных сведений, сведения о соблюдении лицами, замещающими должности в органах местного самоуправления, установленных федеральным законодательством ограничений, вносятся в личное дело этих лиц.

В отдельных муниципальных образованиях нормативными правовыми актами представительного органа устанавливается порядок проведения проверки сведений, представленных при поступлении на муниципальную службу.

---

<sup>259</sup> О государственной тайне : закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 // Российская газета. 1993. 21 сент.

бу. Так, в муниципальном образовании «Город Братск» Положением о порядке проверки сведений, представляемых гражданином при поступлении на муниципальную должность, и сведений, представляемых муниципальными служащими администрации города Братска»<sup>260</sup> устанавливаются основания для проведения проверки сведений. Ими являются, во-первых, информация о представлении гражданином недостоверных и (или) неполных сведений, документов, полученная от правоохранительных органов, органов государственной налоговой службы, судебных либо иных государственных органов. Во-вторых, наличие в представленных документах подчисток, не оговоренных приписок, исправлений, повреждений, не позволяющих однозначно истолковывать их содержание, – если эти недостатки вызывают сомнение в подлинности указанных документов. В-третьих, иные основания в соответствии с законодательством, вызывающие сомнения в достоверности и (или) полноте представленных гражданином сведений, документов (п. 2.1 Положения).

В соответствии с этим Положением в ходе проверки в соответствующие правоохранительные, иные государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, организации любых организационно-правовых форм и форм собственности могут быть направлены запросы за подписью руководителя аппарата главы администрации города о представлении необходимых для проверки документов и сведений.

Проверка сведений, представленных при поступлении на муниципальную службу, возлагается на кадровую службу органов местного самоуправления или специально уполномоченное подразделение (лицо) соответствующего органа местного самоуправления.

Проверка проводится с целью установления полноты информации и достоверности сведений, сообщенных гражданином при поступлении на муниципальную службу, а также выявления обстоятельств, препятствующих поступлению на муниципальную службу. Например, признание гражданина ограниченно дееспособным или недееспособным, нахождение под следствием и судом за преступление, наличие неснятой или непогашенной судимости, наличие заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу и других обстоятельств<sup>261</sup>.

Из предписаний некоторых федеральных законов следует установление дополнительных требований к проверке сведений, представляемых гражданином при поступлении на муниципальную службу. Например, на основании Федерального закона «О закрытом административно-территориальном образовании» Правительством Российской Федерации могут быть установлены

---

<sup>260</sup> См.: Положение о порядке проверки сведений, представляемых гражданином при поступлении на муниципальную должность, и сведений, представляемых муниципальными служащими администрации города Братска : утв. постановлением мэра г. Братска от 06 декабря 2007 г. № 3496 // Братские вести. 2007. 29 дек.

<sup>261</sup> См. об этом: Колесников А. В., Макаров А. О., Осипова И. Н. Комментарий к Федеральному закону от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

дополнительные требования к проверке сведений и документов, представленных гражданином при поступлении на муниципальную службу в органы местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований.

По результатам проведенной проверки сведений и документов, представленных гражданином при поступлении на муниципальную службу, кадровая служба органа местного самоуправления составляет заключение о достоверности и полноте представленных сведений и о возможности поступления гражданина на муниципальную службу. В случае установления в процессе проверки обстоятельств, препятствующих поступлению гражданина на муниципальную службу, ему отказывают в поступлении на муниципальную службу.

Обстоятельствами, препятствующими поступлению гражданина на муниципальную службу, являются:

1) наличие заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу;

2) наличие гражданства другого государства, которое не является участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе;

3) наличие судебного решения о признании гражданина недееспособным или ограниченно дееспособным;

4) осуждение гражданина к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу;

5) близкое родство или свойство с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) достижение гражданином предельного возраста;

7) прекращение гражданства Российской Федерации;

8) прекращение гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе;

9) приобретение гражданства иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

10) получение гражданином вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе.

Кроме указанных обстоятельств, основаниями, препятствующими поступлению на муниципальную службу, также являются представление гражданином поддельных или подложных документов или заведомо ложных сведений. Например, в результате проверочных мероприятий выявлено наличие в представленных документах подчисток, не оговоренных приписок, исправлений, повреждений, не позволяющих однозначно истолковывать их содержание, что вызывает сомнение в подлинности указанных документов, их достоверности или сообщение гражданином заведомо ложных анкетных данных, представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Обстоятельствами, препятствующими поступлению гражданина на муниципальную службу, также могут быть:

- уклонение гражданина от проверочных мероприятий;
- отсутствие отметки в паспорте об отношении к воинской обязанности, о постановке на воинский учет по месту жительства или по месту пребывания, сомнение в подлинности документа воинского учета, а также подлинности записей в нем;
- информация правоохранительных органов, органов государственной налоговой службы, судебных либо иных государственных органов о представлении гражданином недостоверных и (или) неполных сведений, документов;
- непредставление сведений и документов, которые должны быть представлены гражданином при поступлении на муниципальную службу в соответствии с ч. 3 ст. 16 Федерального закона о муниципальной службе, а также в случае представления фальсифицированных документов.

В качестве одного из обстоятельств, препятствующих поступлению гражданина на муниципальную службу, следует отнести его отказ проходить процедуру оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если должность муниципальной службы связана с использованием таких сведений.

В случае выявления в результате проверки обстоятельств, препятствующих поступлению гражданина на муниципальную службу, представитель нанимателя письменно сообщает гражданину о причинах отказа в поступлении на муниципальную службу. Эта обязанность возлагается на кадровую службу органов местного самоуправления. Информация направляется за подписью представителя нанимателя. В случае если нанимателем является глава муниципального образования, то в качестве его представителя выступает руководитель кадровой службы или руководитель аппарата местной администрации.

### **Порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы**

В соответствии с Федеральным законом о муниципальной службе поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора, заключенного между представителем нанимателя (работодателем) и

гражданином, поступающим на муниципальную службу (ч. 6 ст. 16). До заключения трудового договора может быть проведен конкурс на замещение должности муниципальной службы.

Под конкурсом понимается определенная последовательность действий, имеющих цель отобрать и выявить наилучших кандидатов на замещение муниципальной должности муниципальной службы. Конкурс определяется и как проводимая в установленном порядке процедура отбора кандидата из числа претендентов на замещение должности муниципальной службы<sup>262</sup>.

На основании Федерального закона о муниципальной службе проведение конкурса на замещение должности муниципальной службы это право, а не обязанность представителя нанимателя (работодателя). Поэтому перед заключением трудового договора конкурс на замещение должности муниципальной службы может, как проводиться, так и не проводиться.

Поскольку поступление на муниципальную службу регулируется не только Федеральным законом о муниципальной службе и ТК РФ, но и региональными законами о муниципальной службе, то следует учитывать и их предписания в отношении обязательности или необязательности проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы. Например, Закон Свердловской области от 29 октября 2007 г. № 136-ОЗ «Об особенностях муниципальной службы на территории Свердловской области» предусматривает, что в соответствии с федеральным законом при замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы (ч. 1 ст. 9). Как правило, уставами муниципальных образований устанавливается возможность проведения конкурса в соответствии с федеральным законом. Уставами отдельных муниципальных образований предусматривается обязательность проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы или определяются условия, при которых проведение конкурса на замещение должности муниципальной службы является обязательным. Например, Устав г. Владивостока<sup>263</sup> предусматривает, что при наличии вакантной должности и отсутствия резерва муниципальных служащих проводится конкурс на замещение вакантной должности муниципальной службы (ч. 5 ст. 39). В соответствии с Уставом муниципального образования города Усолье-Сибирское Иркутской области особенности порядка назначения на отдельные должности муниципальной службы (представление, проведение конкурса) определяются нормативным правовым актом руководителя органа местного самоуправления в соответствии с законодательством. Перечень должностей, замещаемых путем конкурсного отбора, утверждается руководителем соответствующего

---

<sup>262</sup> Приложение № 1 к решению Совета депутатов муниципального образования ЗАТО г. Снежногорск от 23 января 2008 г. № 6 // Северная субботняя газета. 2008. 4 апр.

<sup>263</sup> Устав города Владивостока от 03 марта 2005 г. № 49 // Владивосток (спец. выпуск). 2005. 28 июля.

органа местного самоуправления (ч. 3 ст. 59). На основании этого предписания следует, что конкурс на замещение должности муниципальной службы проводится в обязательном порядке в том случае, если ее замещение на конкурсной основе установлено руководителем соответствующего органа местного самоуправления. В остальных случаях проведение конкурсного отбора для замещения должности муниципальной службы не является обязательным. Как правило, в муниципальных образованиях предусматривается проведение конкурса на замещение должности муниципальной службы, если замещение вакантной должности муниципальной службы не осуществляется за счет лиц, включенных в кадровый резерв муниципальной службы. В связи с этим муниципальными правовыми актами предусматривается обязательность проведения конкурса, если гражданин впервые или вновь поступает на должность муниципальной службы. В том случае, если замещение должности муниципальной службы осуществляется за счет муниципальных служащих, включенных в кадровый резерв, то конкурс на замещение должности муниципальной службы не проводится. Вакантная должность муниципальной службы замещается путем назначения. Поэтому конкурс не является единственным и преобладающим способом замещения должности муниципальной службы. Он применяется наряду с назначением, в силу чего ч. 1 ст. 17 Федерального закона о муниципальной службе предусматривает возможность, а не обязательность его проведения. На практике в одних муниципальных образованиях предусматривается его проведение на замещение высших, главных, ведущих, старших и младших должностей муниципальной службы, в других – главных, ведущих и старших должностей муниципальной службы.

В муниципальных образованиях конкурс не проводится не только при наличии резерва для замещения вакантной должности муниципальной службы, но и при заключении срочного трудового договора, переводе муниципального служащего на другую работу в связи с изменением структуры органов местного самоуправления или штатного расписания. Так, в соответствии с порядком проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы в органах местного самоуправления городского округа Электросталь Московской области<sup>264</sup> конкурс не проводится: при назначении на замещение должности муниципальной службы на основании срочного трудового договора; при назначении на должности муниципальной службы муниципального служащего, состоящего в кадровом резерве.

Во многих муниципальных образованиях конкурс не проводится при назначении на должности младшей группы должностей муниципальной службы<sup>265</sup>. В отдельных муниципальных образованиях предусматривается не

---

<sup>264</sup> Приложение № 1 «Порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы в органах местного самоуправления городского округа Электросталь Московской области» к решению Совета депутатов городского округа Электросталь Московской области от 25 октября 2007 г. № 259/36 // Официальный вестник (прилож. к газете «Новости недели»). 2007. 13 нояб.

<sup>265</sup> Положение о проведении конкурса на замещение муниципальной должности муниципальной службы муниципального образования Ефремовский район : приложение № 1 к решению Собрания представителей муниципального образования Ефремовский район от 29 ноября 2007 г. № 12-101 // Заря. 2007. 15 дек. (п. 1.4).

проведение конкурса в случае, если к его участию допущен только один кандидат.

Муниципальными правовыми актами определяются субъекты, которым предоставляется право назначения проведения конкурса. В одних муниципальных образованиях решение принимает глава муниципального образования по представлению начальника отдела кадров местной администрации, согласованному с руководителем соответствующего структурного подразделения<sup>266</sup>, в других, – представительным органом. Например, конкурс на замещение должности главы местной администрации проводится на основании решения представительного органа.

Целью проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы является отбор наиболее подготовленных кандидатов для замещения должности муниципальной службы из числа претендентов, представивших документы для участия в конкурсе, на основе оценки соответствия их установленным квалификационным требованиям к соответствующим должностям муниципальной службы.

Квалификационные требования предъявляются к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Они устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы. При этом необходимо отметить различия в предъявлении квалификационных требований к лицам, замещающим должность муниципальной службы, и лицам, замещающим должность главы местной администрации по контракту. Федеральный закон о муниципальной службе не предоставляет право установления дополнительных квалификационных требований к кандидатам на должности муниципальной службы, кроме должности главы местной администрации по контракту.

Нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований устанавливаются квалификационные требования в зависимости от классификации муниципальных должностей муниципальной службы. Например, решением Думы Арсеньевского городского округа Приморского края от 16 августа 2007 г. № 140-МПА «Квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления Арсеньевского городского округа»<sup>267</sup> установлены квалификационные требования для замещения высшей, главной, ведущей, старшей и младшей группы должностей муниципальной службы. Например, для заме-

---

<sup>266</sup> Положение порядке и условиях проведения конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы в администрации Солнечногорского муниципального района Московской области утв. решением Совета депутатов Солнечногорского муниципального района Московской области от 14 июня 2007 г. № 377/37 // Сенеж. 2007. 29 июня.

<sup>267</sup> Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

щения младшей группы должностей муниципальной службы предусматриваются следующие квалификационные требования: к образованию – наличие общего среднего образования; к стажу работы – без предъявления требований; к знаниям – знание Конституции Российской Федерации, Устава и законов Приморского края, Устава Арсеньевского городского округа и иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления Арсеньевского городского округа применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей, основ организации прохождения муниципальной службы, порядка работы со служебной информацией, форм и методов работы с применением автоматизированных средств управления, правил деловой этики, основ делопроизводства; к навыкам – квалифицированного планирования работы, грамотного учета мнения коллег, эффективного планирования рабочего времени, владения компьютерной и другой оргтехникой, владения необходимым программным обеспечением, систематического повышения квалификации, эффективного сотрудничества с коллегами, систематизации информации, работы со служебными документами, адаптации к новой ситуации и новых подходов в решении поставленных задач, квалифицированной работы с людьми по недопущению личностных конфликтов.

В отдельных муниципальных образованиях положениями о муниципальной службе устанавливаются только квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности<sup>268</sup>. Так, Положением о муниципальной службе в городе Бердске Новосибирской области устанавливаются следующие квалификационные требования к специальным профессиональным навыкам для замещения высшей группы должностей: наличие навыков принятия управленческого решения, стратегического планирования, подготовки проектов правовых актов и иных управленческих документов, организации работы коллектива, постановки задач, аналитической работы, системного подхода в решении задач, применения специальных профессиональных знаний, осуществления контроля, ведения деловых переговоров и совещаний, публичных выступлений, разрешения конфликтов, владения приемами межличностных отношений и мотивации подчиненных, делегирования полномочий подчиненным, а также других навыков, необходимых для исполнения должностных обязанностей.

Конкурс должен проводиться на основе принципов равного доступа граждан к муниципальной службе, единства подходов и требований к проведению отбора и оценки претендентов, объективности оценки кандидатов на вакантную должность муниципальной службы, обеспечения равных условий для всех кандидатов в выполнении ими конкурсных заданий.

Право на участие в конкурсе на замещение должности муниципальной службы предоставляется гражданам, достигшим возраста 18 лет и отвечающим иным требованиям, предусмотренным ч. 1 ст. 16 Федерального закона о

---

<sup>268</sup> Положение о муниципальной службе в городе Рязани : утв. решением Рязанской городской Думы от 14 мая 2008 г. № 164-1. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

муниципальной службе. Лица, состоящие на должности муниципальной службы также вправе участвовать в конкурсе независимо от того, какую должность они занимают на момент его проведения. Поэтому должностной рост муниципального служащего может осуществляться и посредством конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы.

Конкурс проводится среди граждан, подавших заявление об участии в конкурсе на замещение должности муниципальной службы. Он может проводиться в любое время по мере необходимости. Решение об объявлении конкурса принимается руководителем, в ведение которого находится кадровое обеспечение соответствующего органа местного самоуправления. К примеру, при наличии вакантной должности муниципальной службы в местной администрации решение о проведении конкурса принимается главой местной администрации. В случае если глава муниципального образования является одновременно главой местной администрации, то решение о проведении конкурса принимается главой муниципального образования. При наличии вакантной должности муниципальной службы в подразделении местной администрации, обладающем правами юридического лица, решение о проведении конкурса принимается руководителем этого структурного подразделения, если он наделен правом приема и увольнения с работы.

Правовое регулирование порядка проведения конкурса предусматривается законами субъектов Российской Федерации о муниципальной службе. Порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы устанавливается нормативным правовым актом представительного органа.

Для проведения конкурса в муниципальных образованиях формируются конкурсные комиссии, действующие на постоянной или не на постоянной основе. Установление общего числа членов комиссии и определение порядка ее формирования отнесено к полномочию представительного органа муниципального образования. Порядок формирования и организации работы комиссии регулируется положением о порядке проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы<sup>269</sup>.

В состав конкурсных комиссий, как правило, входит глава муниципального образования и муниципальные служащие, уполномоченные представителем нанимателя. Во многих муниципальных образованиях глава муниципального образования возглавляет конкурсную комиссию. В отдельных муниципальных образованиях предусматривается возможность вхождения в состав конкурсной комиссии представителей научных и образовательных учре-

---

<sup>269</sup> См., например: Положение о порядке и условиях проведения конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы в администрации Солнечногорского муниципального района Московской области : утв. решением Совета депутатов Солнечногорского муниципального района Московской области от 14 июня 2007 г. № 377/37 // Сенеж. 2007. 29 июня ; Положение о конкурсной комиссии и о порядке проведения конкурса на замещение должности главы администрации муниципального образования ЗАТО г. Снежногорск Мурманской области : приложение № 1 к решению Совета депутатов муниципального образования ЗАТО г. Снежногорск от 23 января 2008 г. № 6 // Северная суббота газета. 2008. 4 апр.

ждений, других организаций в качестве независимых экспертов<sup>270</sup>. Кроме этого, предусматривается обязательное участие в работе конкурсной комиссии работников кадровой и юридической служб местной администрации.

В муниципальных образованиях, в которых формируются отдельные конкурсные комиссии для проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы определенного органа местного самоуправления, предусматривается различный их состав. Например, на основании Положения о конкурсной комиссии и о порядке проведения конкурса на замещение должности главы администрации муниципального образования ЗАТО г. Снежногорск Мурманской области конкурсная комиссия формируется в составе 9 человек, из них назначаются: три человека – депутатами Совета депутатов муниципального образования ЗАТО г. Снежногорск; три человека – Мурманской областной Думой по представлению Губернатора Мурманской области; три человека – федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится градообразующее предприятие. Состав конкурсной комиссии утверждается решением представительного органа – Советом депутатов. Члены комиссии осуществляют свою работу не на постоянной основе.

Муниципальными правовыми актами предусматривается формирование конкурсной комиссии в составе председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии. Общее число членов конкурсной комиссии в одних муниципальных образованиях составляет 12 человек, в других – от 6 до 11 человек. Решение вопроса об общем числе членов комиссии должно зависеть от численности муниципальных служащих соответствующего органа местного самоуправления, а также вида муниципального образования.

Основными функциями конкурсных комиссий является:

- а) осуществление конкурсных процедур и применение критериев оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов;
- б) определение соответствия кандидатов квалификационным требованиям к вакантной должности муниципальной службы, а также отсутствие ограничений, установленных законодательством Российской Федерации о муниципальной службе, для поступления на муниципальную службу;
- в) отбор кандидатов на замещение вакантной должности для включения муниципальных служащих в кадровый резерв муниципальной службы;
- г) информирование представителя нанимателя и участников конкурса о результатах работы конкурсной комиссии;
- д) внесение в представительный орган муниципального образования предложений, связанных с организацией и проведением конкурса.

Полномочия конкурсных комиссий составляют:

- а) организация проведения и проведение конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы;
- б) принятие решения о дате, времени и месте проведения конкурса;

---

<sup>270</sup> Приложение № 1 к решению Совета депутатов городского округа Электросталь Московской области от 25 октября 2007 г. № 259/36 // Официальный вестник (прилож. к газете «Новости недели»). 2007. 13 нояб.

- в) определение формы проведения конкурса в соответствии с действующим законодательством;
- г) размещение в средствах массовой информации объявлений о проведении конкурса;
- д) осуществление регистрации и учета граждан, подавших документы для участия в конкурсе;
- е) рассмотрение документов, поступивших на конкурс;
- ж) рассмотрение обращений, связанных с подготовкой и проведением конкурса и принятие по ним решений;
- з) организация приема документов для участия в конкурсе;
- и) изготовление и хранение копий представленных документов;
- к) осуществление проверки достоверности сведений, представленных гражданами для участия в конкурсе;
- л) принятие решений о допуске кандидатов к участию в конкурсе;
- м) определение порядка выступления граждан, принимающих участие в конкурсе, на заседании конкурсной комиссии;
- н) представление кандидата по результатам конкурса для назначения на должность муниципальной службы
- о) принятие решений по итогам конкурса;
- п) осуществление иных полномочий, связанных с проведением конкурса.

Конкурсная комиссия правомочна приступить к работе, если ее состав сформирован не менее чем на две трети от установленного числа ее членов. Основной организационно-правовой формой работы конкурсной комиссии являются ее заседания. Они проводятся по мере необходимости и считаются правомочными, если на них присутствует не менее двух третей от общего числа членов комиссии. Первое заседание конкурсной комиссией, как правило, проводится не позднее трехдневного срока с момента завершения процесса ее формирования в установленном порядке. На первом заседании избирается председатель, заместитель председателя и секретарь конкурсной комиссии. В случае необходимости может быть сформирована рабочая группа для проверки документов и сведений, представленных гражданами, принимающими участие в конкурсе на замещение должности муниципальной службы.

Заседания конкурсной комиссии созываются ее председателем. Каждый член комиссии обязан лично присутствовать на всех заседаниях и принимать участие в ее работе. В некоторых муниципальных образованиях членам конкурсной комиссии предоставляется право изложить свое особое мнение в письменном виде в случае его не согласия с решением комиссии. Однако это мнение не подлежит оглашению лицам, принимающим участие в конкурсе на замещение должности муниципальной службы. Решения конкурсной комиссии, в том числе и по результатам проведения конкурса, принимаются открытым голосованием простым большинством голосов ее членов, присутствующих на заседании. Все члены конкурсной комиссии обладают правом решающего голоса. При равенстве голосов членов комиссии решающим является-

ся голос председателя комиссии. В отдельных муниципальных образованиях при равенстве голосов членов комиссии проводится повторное голосование.

Членам конкурсных комиссий предоставлены следующие права:

- а) своевременно получать информацию о проведении заседания комиссии;
- б) знакомиться с материалами и документами, связанными с проведением конкурса;
- в) выступать на заседаниях комиссии;
- г) вносить предложения по рассматриваемым вопросам;
- д) требовать проведения голосования по вопросам, отнесенным к компетенции комиссии;
- е) излагать в письменной форме особое мнение в случае несогласия с решением комиссии;
- ё) удостоверяться в подлинности документов, представленных для участия в конкурсе;
- ж) обращаться с вопросами к участникам конкурса;
- з) входить в состав рабочих групп конкурсной комиссии.
- д) подписывает протоколы заседания конкурсной комиссии;

Результаты голосования членов комиссии оформляются решением, которое подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами комиссии, принимавшими участие в заседании<sup>271</sup>. Решение конкурсной комиссии является основанием для назначения победителя конкурса на вакантную должность муниципальной службы и заключения с ним трудового договора.

Нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований предусматривается проведение конкурса на замещение должности муниципальной службы в два этапа. На замещение младших и старших должностей муниципальной службы он проводится, как правило, в один этап.

Первый этап заключается в организационных мероприятиях и предварительном квалификационном отборе в форме конкурса документов. Организационные мероприятия связаны с официальным опубликованием сведений о конкурсе, консультировании граждан по вопросам об условиях конкурса, а также приемом и регистрацией документов, представляемых для участия в конкурсе, проверкой оформления представленных документов в соответствие с предъявляемыми требованиями, принятием решения о допуске к участию в конкурсе. Результаты приема документов для участия в конкурсе рассматриваются конкурсной комиссией. Она утверждает список претендентов для участия в конкурсе, который оформляется протоколом. На основании этого протокола конкурсная комиссия не позднее, чем за два – семь дней до даты заседания конкурсной комиссии сообщает претендентам о дате, времени, месте и форме проведения конкурса. Комиссия также определяет конкретные кон-

---

<sup>271</sup> Приложение № 1 к решению Совета депутатов городского округа Электросталь Московской области от 25 октября 2007 г. № 259/36 // Официальный вестник (прилож. к газете «Новости недели»). 2007. 13 нояб.

курсные процедуры и методы оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов, методику проведения конкурса. После проверки документов и сведений, представленных кандидатами, принимает решение о мотивированном отказе или допуске претендентов к участию в конкурсе.

Объявление о проведении конкурса, место и срок приема документов для участия в конкурсе, наименование вакантной должности муниципальной службы, требования, предъявляемые к претенденту на замещение вакантной должности муниципальной службы, условия проведения конкурса и порядок определения победителя конкурса, проект трудового договора, сведения об источнике информации о конкурсе (телефон, факс, электронная почта, электронный адрес сайта органа местного самоуправления) подлежат опубликованию. Помимо этого размещается информация об условиях прохождения муниципальной службы, об ограничениях, связанных с муниципальной службой, и иная информация о муниципальной службе.

Конкурсная комиссия по результатам рассмотрения документов составляет список кандидатов на замещение вакантной должности муниципальной службы, соответствующих квалификационным требованиям и допущенных к участию в конкурсе. Если гражданин (муниципальный служащий) допускается к участию в конкурсе, то ему направляется сообщение о дате, месте и времени проведения второго этапа конкурса.

Второй этап конкурса проводится в форме конкурса-испытания при замещении вакантной главной и ведущей должности муниципальной службы и включает в себя мероприятия, связанные с определением кандидатов на вакантную должность муниципальной службы. К ним относится оценка кандидатов на основе конкурсных процедур с использованием не противоречащих федеральным законам и другим нормативным правовым актам Российской Федерации методов оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов.

Конкурс-испытание может проводиться только после проверки представленных документов. Эта форма конкурса может включать в себя:

- тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по вакантной должности муниципальной службы, на замещение которой претендует кандидат, по вопросам действующего законодательства применительно к исполнению должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по проверке навыков пользования компьютерной техникой;
- проведение групповых дискуссий по вопросам местного самоуправления, полномочий органов местного самоуправления;
- индивидуальное собеседование;
- написание реферата по актуальным проблемам муниципального управления.

В некоторых муниципальных образованиях после проведения конкурса-испытания предусматривается проведение квалификационного экзамена.

Вопрос об использовании конкретных конкурсных процедур отнесено к полномочию конкурсной комиссией. Она, как правило, определяет темы

письменных конкурсных заданий. Они касаются вопросов муниципальной службы, организации работы соответствующего органа местного самоуправления, вопросов местного значения, отнесенных к ведению соответствующего вида муниципального образования.

Результатом второго этапа конкурса и итоговым его результатом является определение победителя конкурса. Им признается участник конкурса, успешно прошедший тестовые испытания, представивший лучший реферат и имеющий большее количество положительных выводов членов конкурсной комиссии по результатам оценки профессиональных и личностных качеств. Результаты конкурса оформляются решением конкурсной комиссии, которое подписывается присутствующими на заседании членами комиссии с правом решающего голоса.

В некоторых муниципальных образованиях предусматривается проведение открытого или внутреннего конкурса. Открытый конкурс проводится в форме конкурса документов и собеседования. Внутренний конкурс проводится на основании документов и представлений кадровой службы органов местного самоуправления без объявления в средствах массовой информации, без присутствия претендентов на вакантную должность муниципальной службы. Решение конкурсной комиссии принимается в отсутствие кандидата и является основанием для назначения его на вакантную должность либо отказа в таком назначении<sup>272</sup>. Если в результате проведения конкурса не были выявлены кандидаты, отвечающие квалификационным требованиям, то представитель нанимателя может принять решение о проведении повторного конкурса<sup>273</sup>.

Представитель нанимателя заключает трудовой договор и назначает на должность муниципальной службы одного из кандидатов, отобранных конкурсной комиссией по результатам конкурса на замещение должности муниципальной службы. Решение конкурсной комиссии для представителя нанимателя является обязательным для заключения трудового договора и назначения на соответствующую вакантную должность муниципальной службы. В муниципальных образованиях, в которых не предусматривается проведение конкурса на замещение должности муниципальной службы, с гражданином, поступающим на муниципальную службу, заключается трудовой договор и издается акт о назначении на соответствующую должность муниципальной службы.

---

<sup>272</sup> Приложение № 1 к решению Совета депутатов городского округа Электросталь Московской области от 25 октября 2007 г. № 259/36 // Официальный вестник (прилож. к газете «Новости недели»). 2007. 13 нояб. (п. 19) ; Положение о конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы в органах местного самоуправления Артемовского городского округа от 27 сентября 2007 г. № 579. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>273</sup> Приложение № 1 к решению Совета депутатов городского округа Электросталь Московской области от 25 октября 2007 г. № 259/36 // Официальный вестник (прилож. к газете «Новости недели»). 2007. 13 нояб. (п. 17) ; Положение о конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы в органах местного самоуправления Артемовского городского округа от 27 сентября 2007 г. № 579. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

### **Назначение на должность муниципальной службы.**

В соответствии с ч. 8 ст. 16 Федерального закона о муниципальной службе оформление поступления гражданина на муниципальную службу осуществляется актом представителя нанимателя (работодателя) о назначении на должность муниципальной службы, изданным на основании заключенного трудового договора. Часть 3 ст. 17 указанного закона регулирует порядок оформления трудовых отношений между представителем нанимателя и лицом, который отобран конкурсной комиссией по результатам конкурса на замещение должности муниципальной службы. Он зависит от должности муниципальной службы и органа местного самоуправления. Так, при замещении должности муниципальной службы в местной администрации предусматривается заключение с победителем конкурса трудового договора и издание акта представителя нанимателя о его назначении на вакантную должность муниципальной службы по результатам конкурса.

Содержание правового акта представителя нанимателя (работодателя) о назначении на должность муниципальной службы должно соответствовать условиям заключенного трудового договора (ч. 1 ст. 68 ТК РФ). В нем должны быть указаны:

- фамилия, имя и отчества гражданина;
- наименование соответствующего органа местного самоуправления, структурного подразделения местной администрации, в котором гражданин проходит муниципальную службу;
- наименование должности муниципальной службы;
- дата начала исполнения обязанностей по муниципальной службе;
- размер оклада (тарифной ставки);
- других условиях оплаты труда.

Если трудовой договор предусматривает испытание, то в акте указывается наличие и продолжительность испытания. Кроме этого, в акте о назначении на должность муниципальной службы указывается основание оформления этого акта – трудовой договор с указанием даты его подписания сторонами.

Унифицированные формы приказа (распоряжения) о приеме на работу утверждены постановлением Госкомстата Российской Федерации от 5 января 2004 г. № 1 (формы № Т-1, № Т-1а) «Об утверждении унифицированных форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты». В соответствии с этой формой оформляется акт представителя нанимателя (работодателя) о назначении на должность муниципальной службы.

Правовой акт о назначении на должность муниципальной службы объявляется гражданину, поступившему на муниципальную службу, под расписку в трехдневный срок со дня фактического начала работы (ч. 2 ст. 68 ТК РФ). На основании ТК РФ при поступлении на муниципальную службу по требованию гражданина представитель нанимателя (работодатель) обязан выдать ему надлежаще заверенную копию приказа (распоряжения) о назначении на должность муниципальной службы. На основании акта о назначении на должность муниципальной службы, кадровая служба должна сделать соот-

ветствующую запись в трудовой книжке гражданина, поступившего на муниципальную службу.

С момента вступления в силу акта представителя нанимателя о назначении гражданина на муниципальную службу гражданин, поступивший на муниципальную службу, приобретает статус муниципального служащего.

Необходимо отметить, что во многих муниципальных образованиях устанавливается следующая последовательность действий при назначении на должность муниципальной службы:

- а) проведение конкурса и определение его результатов;
- б) издание распоряжения (приказа) о назначении победителя конкурса на вакантную должность муниципальной службы;
- в) заключение трудового договора с победителем конкурса<sup>274</sup>.

Например, Положением о конкурсе на замещение вакантной муниципальной должности муниципальной службы в Искитимском городском округе Новосибирской области предусматривается, что по результатам конкурса издается акт представителя нанимателя о назначении победителя конкурса на вакантную должность и заключается трудовой договор с победителем конкурса (п. 31). На основании Положения о муниципальной службе в городе Воронеже трудовой договор на определенный срок может заключаться с муниципальным служащим только в случае его назначения на муниципальную должность (п. 7.1.4). Из этого предписания следует, что трудовой договор заключается только после издания акта о назначении на должность муниципальной службы. Вряд ли это предписание можно признать соответствующим законодательству о муниципальной службе и нормам трудового права.

Из предписаний ч. 6 ст. 16 Федерального закона о муниципальной службе следует иной порядок совершения действий, связанных с порядком назначения на должность муниципальной службы:

- а) проведение конкурса и определение его результатов;
- б) заключение трудового договора между представителем нанимателя и победителем конкурса;
- в) издание акта представителем нанимателя о назначении победителя конкурса на вакантную должность муниципальной службы на условиях трудового договора.

Такая же последовательность действий определена и ч. 3 ст. 17 указанного Закона. На основании ее «представитель нанимателя (работодатель) заключает трудовой договор и назначает на должность муниципальной службы одного из кандидатов» по результатам конкурса. Следовательно, назначению на должность муниципальной службы должно предшествовать заключение трудового договора.

Уставами отдельных муниципальных образований определяется форма правового акта, посредством которого оформляется поступление гражданина на муниципальную службу. Например, на основании Устава муниципального

---

<sup>274</sup> Приложение № 1 к решению Совета депутатов городского округа Электросталь Московской области от 25 окт. 2007 г. № 259/36 // Официальный вестник 2007. 25 окт.

образования города Усолье-Сибирское поступление на муниципальную службу оформляется распоряжением руководителя органа местного самоуправления, обладающего правом назначения муниципального служащего на должность муниципальной службы (абзац третий ч. 7 ст. 59).

Как правило, в муниципальных образованиях форма правового акта, посредством которого оформляется поступление гражданина на муниципальную службу и замещение им должности муниципальной службы устанавливается нормативным правовым актом, регулирующим порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы. Например, на основании Положения о порядке проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы и порядке формирования конкурсной комиссии Администрации Мышкинского муниципального района Глава муниципального района издает распоряжение о назначении на должность муниципальной службы, на замещение которой объявлен и проводится конкурс (п. 2.5).

Наименование акта, посредством которого осуществляется правовое оформление поступления гражданина на муниципальную службу или замещение им должности муниципальной службы, определяется и иными муниципальными правовыми актами. К примеру, постановлением Руководителя Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 11.01.2006 г. № 2<sup>275</sup> определены формы правовых актов, посредством которых осуществляется назначения на муниципальные должности муниципальной службы в Исполнительном комитете – постановления (распоряжения, приказы) (приложение № 7, 8, 9).

Назначение на должность должностных лиц, специалистов и вспомогательно-технический персонал, не включенный в номенклатуру, осуществляется приказами (распоряжениями) согласно Положению о соответствующем органе Исполнительного комитета муниципального образования города Казани (п. 2.2).

Руководитель Исполнительного комитета (глава местной администрации) издает постановление о назначении на должность муниципальной службы, руководитель органа Исполнительного комитета (руководитель структурного подразделения местной администрации) – распоряжение.

Как видно из приведенных примеров на практике сложились различные подходы к определению формы правового акта, посредством которого осуществляется назначение на должность муниципальной службы. В одних муниципальных образованиях в форме распоряжения, в других – постановления, приказа. При такой ситуации возникает вопрос о том, каким по форме правовым актом должно осуществляться назначение на должность муниципальной службы?

Поскольку поступление на муниципальную службу осуществляется в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, преду-

---

<sup>275</sup> Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

смотренных Федеральным законом о муниципальной службе, то необходимо, прежде всего, обратиться к нормам трудового права.

На основании ст. 68 ТК РФ «прием на работу оформляется приказом (распоряжением) работодателя, изданным на основании заключенного договора. Содержание приказа (распоряжения) работодателя должно соответствовать условиям заключенного трудового договора. Приказ (распоряжение) работодателя о приеме на работу объявляется работнику под роспись в трехдневный срок со дня фактического начала работы. По требованию работника работодатель обязан выдать ему надлежаще заверенную копию указанного приказа (распоряжения)». В соответствии со ст. 62 ТК РФ «по письменному заявлению работника работодатель обязан не позднее трех рабочих дней со дня подачи этого заявления выдать работнику копии документов, связанных с работой (копии приказа о приеме на работу, приказов о переводах на другую работу, приказа об увольнении с работы ... )».

Из предписания ст. 68 ТК РФ следует, что оформление на работу осуществляется посредством приказа (распоряжения) работодателя, а из предписаний ст. 62 ТК РФ – посредством приказа работодателя. Как видно из приведенных предписаний, ТК РФ в качестве правового акта о приеме на работу предусматривает приказ работодателя. Вместе с тем предусматривается и возможность издания работодателем правового акта о приеме на работу в форме распоряжения, поскольку в ст. 68 ТК РФ указывается и эта форма правового акта.

Таким образом, на основании ТК РФ прием на работу осуществляется посредством издания приказа, но допускается оформление приема на работу и в форме распоряжения.

Представляется, что указание на возможность оформления приема на работу посредством распоряжения не является случайным, поскольку законодатель при регулировании этого вопроса учитывал предписания иных законов, в частности, Федерального закона о местном самоуправлении.

Указанный закон определяет формы правовых актов, которые вправе принимать соответствующие органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления. В соответствии с этим законом глава муниципального образования вправе издавать постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа в случае, если он является председателем этого органа, и по вопросам организации деятельности местной администрации, если он является главой местной администрации (ч. 4 ст. 43). Поскольку распоряжения носят индивидуальный характер<sup>276</sup>, то в связи с этим по вопросу о назначении на должность муниципальной службы глава муниципального образования издает распоряжения.

Председатель представительного органа муниципального образования по вопросам организации деятельности представительного органа вправе издавать постановления и распоряжения (ч. 5 ст. 43 Федерального закона о ме-

---

<sup>276</sup> См. об этом: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления» / под ред. В. В. Игнатенко. Иркутск, 2007. С. 504–506.

стом самоуправлении). В связи с этим оформление поступления гражданина на муниципальную службу в представительном органе муниципального образования осуществляется распоряжением председателя представительного органа. Например, назначение гражданина на должность муниципальной службы в качестве помощника председателя представительного органа должно оформляться в форме распоряжения председателя представительного органа.

На основании ч. 6 ст. 43 Федерального закона о местном самоуправлении глава местной администрации по вопросам организации работы местной администрации издает распоряжения. Поскольку поступление на муниципальную службу относится к вопросу, связанному с организацией работы местной администрации, оформление на ее поступление осуществляется распоряжением главы местной администрации. Например, назначение лица на ведущую должность муниципальной службы в местной администрации оформляется распоряжением главы местной администрации, при условии, что он замещает эту должность по контракту. В ином случае распоряжение по этому вопросу издает глава муниципального образования, являющейся одновременно главой местной администрации.

На основании Федерального закона о местном самоуправлении иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования (ч. 7 ст. 43). Из этого предписания указанного закона следует, например, что председатель контрольно-счетного органа муниципального образования оформляет поступление гражданина на муниципальную службу в форме приказа о назначении на должность муниципальной службы.

Таким образом, правовыми актами представителя нанимателя при назначении на должность муниципальной службы являются: а) для главы муниципального образования — распоряжение; б) для главы местной администрации — распоряжение; в) для руководителя контрольно-счетного органа — распоряжение; г) для руководителей структурных подразделений местной администрации, а также заместителей главы местной администрации — приказ.

## ***§ 6. Правовое регулирование противодействия коррупции в законодательстве Российской Федерации***

Первично понятие «противодействия коррупции» сформулировано в Федеральном законе «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ

Противодействие коррупции — деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

- а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);
- б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

### **Профилактика коррупции.**

В числе национальных приоритетов современной России создание целостной и эффективно действующей системы профилактики правонарушений занимает особое место. В условиях актуализации новых криминальных вызовов и угроз, усложнения оперативной обстановки, повышения общественной опасности преступности пристальное внимание руководства страны к этой проблеме закономерно и соответствует объективным требованиям построения социально-ориентированного государства, обеспечивающего безопасность своих граждан. Только при условии решения этой проблемы возможна реализация долгосрочных целей развития страны, в том числе определенных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития страны до 2020 г.<sup>277</sup>

*Профилактика коррупции — это особый вид социальной практики, обеспечивающий целенаправленное воздействие на общественные отношения, с целью предупреждения нравственно-правовой деформации личности коррупционера, формирования нетерпимости к коррупционному поведению, возмещения правомерного поведения и ресоциализации лиц, которые уже допустили социально-негативные проявления в поведении.*

### **Борьба с коррупцией.**

Проблема борьбы с коррупцией средствами уголовного закона порождает многочисленные дискуссии, касающиеся как общетеоретических, так и сугубо практических вопросов. Традиционно в теории уголовного права много внимания уделяется проблемам ответственности за должностные преступления. Это вызвано, наряду с другими причинами, обострением социальных конфликтов с участием представителей власти и служащих различных государственных и частных структур, всевозможными злоупотреблениями со стороны управленцев в сочетании с безнаказанностью последних<sup>278</sup>.

Сложность борьбы с этим социальным явлением состоит в том, что коррупция имеет не только скрытый, но и согласительный характер совершения. В большинстве случаев она не влечет за собой жалоб, так как обе стороны получают выгоду от незаконной сделки. Даже вымогательство взятки не всегда будет обжаловано, поскольку люди далеко не всегда испытывают доверие к процессу борьбы с коррупцией. И к этому имеются определенные основания, как объективные, так и субъективные, касающиеся как отечественного, так и зарубежного опыта. Коррупционные действия обычно совершаются в очень сложных специфических и конфиденциальных видах государственной деятельности, где непрофессионалу разобраться весьма трудно. Коррупция характеризуется высокой степенью адаптации к различным условиям.

<sup>277</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 окт. 2008 г. № 1662-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

<sup>278</sup> Егорова Н. А. Уголовно-правовые формы борьбы с коррупцией в новых экономических условиях : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Саратов, 1996. С. 188.

Она непрерывно видоизменяется и совершенствуется, и поэтому ее основная особенность – латентность. Фактически отсутствуют сколько-нибудь полных или хотя бы репрезентативных данных об этом явлении, еще меньше виновных лиц, предстающих перед судом, и лишь единицам из них, причем лицам менее опасной категории, назначается реальное уголовное наказание<sup>279</sup>.

Борьба с коррупцией должна начинаться с восстановления уважения и доверия к государственным структурам и чиновникам. Для увеличения доверия населения все решения, принятые по коррупционным правонарушениям должностных лиц должны стать достоянием широкой общественности, а коррупционеры должны понести адекватное содеянному наказание<sup>280</sup>.

### **Ликвидации последствий коррупционных правонарушений.**

Опасность коррупции заключается не только в экономических потерях, вызывающих падение качества жизни населения, но и в негативном воздействии на эффективность работы государственных служащих, снижении качества управления обществом, ухудшении геополитического положения страны, либо вообще в разрушении государства как суверенной единицы. Коррупция стала негативным фактором, подрывающим авторитет власти, разрушающим государственность, ослабляющим экономику, сильно подрывающим авторитет страны на мировой арене и, в конечном итоге, создающим угрозу национальной безопасности страны. В последние годы практически ни один документ, характеризующий социально-экономическую и политическую ситуацию в Российской Федерации, не обходится без упоминания о необходимости решительной борьбы с коррупцией. Коррупционность нынешней российской системы государственного управления, отдельных ведомств, предпринимательских структур, вовлеченность в систему коррупционных отношений значительного числа россиян давно стали проблемой, вызывающей повышенное внимание общества<sup>281</sup>.

Коррупция как социально-экономическое явление является следствием несовершенства или неэффективности обслуживающих общество в различных сферах жизни государственных институтов. При этом от конкретных видов организации общественных институтов зависят формы и масштабы коррупции. Общим трендом в развитии коррупционных отношений современного общества является постепенное усложнение конкретных форм их проявления. Коррупционные отношения в современном российском обществе в последнее время приобретают угрожающие масштабы, что сдерживает поступательное цивилизованное социально-экономическое развитие государства и в целом угрожает национальной безопасности. Определяющими факторами должны стать принципы противодействия коррупции, правовые и организа-

---

<sup>279</sup> Мизерий А. И. Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с коррупцией в органах власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000. С. 288.

<sup>280</sup> Соловьев К. С. Уголовно-правовые и криминологические меры борьбы с коррупцией : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2001. С. 218.

<sup>281</sup> Азовский С. Ю. Формирование организационно-экономического механизма противодействия коррупции как фактора обеспечения экономической безопасности : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Москва, 2009. С. 224.

ционные основы ее предупреждения и борьбы с ней, минимизация и ликвидация последствий коррупционных правонарушений. Противодействие коррупции – это скоординированная деятельность различных органов государственной власти, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц, как в предупреждении этого опаснейшего явления, так и законном преследовании виновных. Условием противодействия коррупции должны стать кардинальное обновление законодательной базы; разработка и последовательная реализация антикоррупционных программ, включающих четкую регламентацию действий государственных органов и конкретных государственных служащих; антикоррупционная пропаганда и просвещение как государственных служащих, так и предпринимателей; общественный мониторинг, позволяющий определить конкретные коррупционные случаи и нерешенные проблемы<sup>282</sup>.

### **§ 7. Проблемы конфликта интересов на муниципальной службе**

В психологической науке и юридической конфликтологии принято считать, что конфликты в человеческом общении неизбежны, поскольку у всех свои ценностные представления, личные цели, потребности и возможности действовать. Мы часто встречаем у противоборствующих сторон защитные реакции, направленные на то, чтобы избежать конфликта, предотвратить его в стадии возникновения. К сожалению, предотвратить конфликтную ситуацию не всегда получается, поскольку там, где изначально не были приняты меры по преодолению противоречий, возникших в трудовом коллективе, социальной группе, конфликт набирает поступательные обороты и разрастается с геометрической прогрессией, что наносит вред как законным правам и интересам личности, так и государственной (муниципальной) службе.

Поэтому представляется вполне логичным проведение в муниципальных органах, учреждениях, предприятиях комплекса мероприятий, направленных на разрешение конфликтов среди муниципальных служащих как межличностного, так и служебного характера.

Одним из способов разрешения конфликтов интересов на муниципальной службе является деятельность профессиональных психологов.

Например, проведенный с 1991 по 2006 годы эксперимент по развитию психологической службы в системе прокуратуры привёл к тому, что со второй половины 2006 года должность психолога была введена в штат во всех прокуратурах субъектов Российской Федерации. Почти двадцатилетний опыт становления этой службы в среде прокурорских работников дал в основном положительные результаты в отношении подбора и расстановки кадров, решении вопросов организации воспитательной работы в коллективах прокуратур, адаптации молодёжи к непростым условиям прокурорской службы, преодолении негативных последствий кризисных и экстремальных стрессовых ситуаций, организации консультативной помощи руководителям органов

---

<sup>282</sup> Азовский С. Ю. Формирование организационно-экономического механизма противодействия коррупции как фактора обеспечения экономической безопасности. С. 224.

прокуратуры в выработке оптимально эффективного стиля управления, их подготовленности к работе с подчинёнными и т. д.<sup>283</sup>

Поэтому, приведенный пример, наглядно иллюстрирует эффективность и показывает всю необходимость создания психологической службы в муниципальных организациях.

Вышеуказанная деятельность в органах местного самоуправления с целью изучения социально-психологического климата и его коррекции показала, что это направление приобретает всё более важное значение для муниципальных служащих. Стиль управленческой деятельности, структура и направленность микрогрупп, причины конфликтов, их специфика, способы улаживания – всё это проблемы, которые требовали и требуют к себе пристального внимания и разрешения. Не случайно вопросы, связанные с руководством людьми и нормализацией ситуации в коллективах, в которых работают муниципальные служащие, вызывают большие трудности. Что же необходимо предпринять для преодоления конфликта интересов на муниципальной службе, либо минимизации его последствий?

Проведенные профессиональные и научные исследования выявили множество проблемных моментов, среди которых – высокий уровень бюрократизма, сложные отношения с вышестоящими руководителями, которые мало считаются с теми, кто стоит ниже иерархической карьерной лестницы, нередко бессмысленные, отвлекающие от важных дел, поручения и при этом отсутствие реальной помощи и др. Подобный стиль отношений воспроизводится сверху донизу, как подтверждают рядовые сотрудники и руководители разных уровней. Из-за неумения общаться, говорить с людьми, слушать их, население (т. е. граждане РФ) воспринимает прокурора как чиновника-бюрократа<sup>284</sup>.

Поэтому на указанные проблемные вопросы необходимо обратить внимание руководителей любого уровня, поскольку от того, как должностные лица местного самоуправления и муниципальные служащие разговаривают с людьми, общаются между собой, зависит во многом и микроклимат в коллективах.

Тот факт, что конфликты нередки в органах местного самоуправления, что их разрешение и урегулирование требует значительных усилий – известен многим. К большому сожалению, этой проблеме, т. е. изучению конфликтов в муниципальной среде, внимания уделяется явно недостаточно. Одной психологической службы мало. Здесь необходимо каждому научиться правильно вести себя в повседневной деятельности, а в конфликтных условиях тем более, поскольку профессиональная деятельность прокурорских работников обладает своими специфическими особенностями.

В силу того, что должностные лица местного самоуправления и муниципальные служащие также как и прокурорские работники наделены власт-

---

<sup>283</sup> Глибовец В. Психолог в прокуратуре // Законность. 2007. № 3. С. 10–11.

<sup>284</sup> Ефремова Г. Х. Психологически проблемы управления в органах прокуратуры // Психологические проблемы управления в правоохранительных органах : сборник научных трудов. Москва, 2003. С. 7.

ными полномочиями, либо выполняют организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции, то это накладывает свой отпечаток и на их личные психофизические, умственные качества. Сегодня достаточно высокий социальный статус муниципального служащего, престижность учреждения, в котором он работает, предполагают наличие не только профессиональных знаний, умений, навыков, но и целого ряда социально-значимых качеств, которые можно выделить в 4 группы.

**1 группа** качеств включает в себя умение принимать решение в условиях неполной информации, быстро перерабатывать её, выделять существенное и находить простые решения сложных проблем в определённых условиях, а также в условиях большой степени риска.

**2 группа** – умение мыслить стратегически.

**3 группа** – стремление к сотрудничеству, умение понимать чувства других людей, сопереживать им, помогать, признавать ошибки.

**4 группа** – наличие профессионального долга, ответственности, моральной надёжности, самосознания и самоанализа<sup>285</sup>.

Общим для всех 4 групп качеств является такое качество как аналитичность (необходимое свойство юридического мышления). Действительно, способность быстро оценить ситуацию, выделив в ней существенное, главное – спрогнозировать то, что за этим последует, мысленно перебрать способы решения и найти самое эффективное (решение) в данных конкретных условиях с конкретными людьми непросто. Для этого надо хорошо владеть техникой организации умственного труда и помнить золотое правило принятия решений – «из всех способов принимай то или те, которые приносят наибольшую пользу».

Существенным принципом муниципальной службы является взаимодействие муниципальных служащих с общественными объединениями и гражданами.

Строгая субординация в процессе взаимодействия органов местного самоуправления с гражданами, общественными объединениями, средствами массовой информации так или иначе высвечивает дуализм управленческой позиции муниципального служащего, когда он с одной стороны является лицом, наделённым властными полномочиями, и в полной мере несёт всю ответственность за происходящее в процессе своей профессиональной деятельности и является инициатором управленческих решений; с другой же стороны муниципальный служащий должен строго подчиняться своему руководителю, вышестоящим должностным лицам, что предполагает больше исполнительность, в форме добросовестного выполнения приказов руководства и служебных обязанностей.

Такое положение объективно ограничивает личностную свободу и ответственность в выборе решений в рамках решений той же профессиональной

---

<sup>285</sup> Подробнее см.: Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации : приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 марта 2010 г. № 114. URL: <http://genproc.gov.ru> (дата обращения: 12.03.19).

деятельности. К тому же наличие строгой субординации отношений нередко способствует снижению творческой активности муниципальных служащих, работающих в органах местного самоуправления, муниципальных учреждениях и предприятиях. Излишне формализует не только отношения между сотрудниками, но и существенным образом влияет на выбор методов материального и морального поощрения, микроклимат в коллективах.

Для преодоления этих противоречий необходима активная работа муниципального служащего над совершенствованием своих профессиональных, культурных и личностных характеристик, находящих выражение:

- в самоосознании себя в рамках профессиональной деятельности и в жизни в целом;
- в повышении уровня профессиональной квалификации, а так же общей эрудиции;
- в стимулировании в себе морального и нравственного начала;
- в умении правильно строить деловые отношения не только с сотрудниками, подчиненными, но и с представителями различных организаций, учреждений в тесном взаимодействии с другими органами власти.

Это особо значимо в условиях конфликта, когда люди испытывают дискомфорт, напряжение, возбуждение, нередко гнев, взрыв эмоций – последствия, которых приводит к стрессам, что наносит вред здоровью, ущерб самочувствию. Что же оказывается побудительной причиной (причинами) такого состояния? Этот вопрос с неизбежностью влечёт за собой другие.

- Какова сущность конфликта?
- Какие бывают конфликты?
- Каковы причины возникновения?
- Есть ли положительное в конфликтах?
- Существуют ли какие-нибудь правила поведения людей в конфликте?
- Как нужно действовать, если конфликт неизбежен?
- Является ли конфликт профессиональным делом руководителей или выступать в роли дипломатов нужно всем?

В научной литературе понятие «конфликт» трактуется неоднозначно. Множество определений этого термина привело исследователей к необходимости систематизировать их и выделить в них общие признаки для того, чтобы сформировать представления о наиболее типичных подходах к определению данного понятия. Одни исследователи раскрывают содержание конфликта через противоречия, другие – через противоположности. Однако правы представители, как первого, так и второго подходов, т. к. данные категории взаимосвязаны и в реальной жизни нас сопровождают как противоречия, так и противоположности.

Таким образом, **конфликт – проявление объективных и субъективных противоречий, выражающееся в противоборстве их носителей. Иначе, конфликт – это форма выражения противоречия.**

Структурные характеристики конфликта отражают те компоненты, без которых его существование невозможно. Отсутствие даже одного из них ме-

няет его характер. Наиболее целесообразно его структура выражена в формуле: «Конфликт – это проблема + участники + конфликтная ситуация + инцидент».

Проблема составляет суть противоречащих или несовместимых притязаний сторон: Например: конкретные материальные объекты (один служебный компьютер на двоих и др.), конкретные возможности (одна должность, на которую претендуют два или более человек и др.), личные неприязненные отношения и интересы и т. д.

Проблема может быть как объективно существующей, так и мыслимой (воображаемой), но она подлежит разрешению и поэтому становится причиной расхождения во взглядах и оценках оппонентов. Стороны стремятся к обладанию (пользованию) конкретной материальной или духовной ценностью. Сама же эта ценность должна отвечать двум основным условиям.

1. Быть неделимой (не распадаться на самостоятельные проблемы).
2. Быть доступной в плане получения необходимой информации, объектом непосредственных контактов и прямого взаимодействия оппонентов.

Участники конфликта – стороны (противники взаимодействия) или субъекты конфликта. Ими могут быть индивиды или группы, объединенные некоторой целью. На этой основе различают персональные (индивидуальные) и коллективные субъекты конфликтов.

В деловом общении при осуществлении деятельности различных видов в круг участников конфликта могут быть случайно вовлечены (прямо или косвенно) те, кто непосредственно не противостоит друг другу, но, тем не менее, заинтересован в конкретном исходе. Поэтому они выступают как соучастники конфликта.

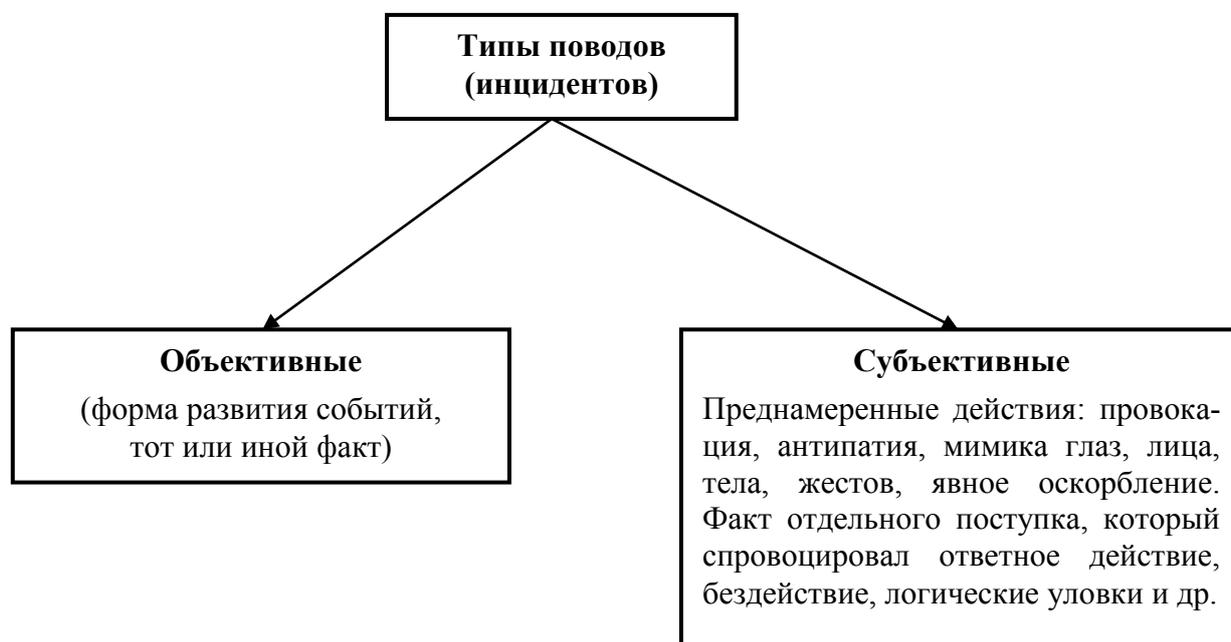
Субъекты конфликта обладают определенными способностями отстаивать свои интересы вопреки противодействию другой стороны, для чего используют:

- средства давления (свой авторитет, непродвижение по службе и др.);
- уровень осведомленности о проблеме, требующей решения;
- позицию оппонентов + дополнительные источники информации;
- статусное положение всех участников конфликта;
- нравственные приоритеты;
- полномочия;
- власть;
- финансовые ресурсы и т. д.

**Конфликтная ситуация** – это стечение условий, обстоятельств на момент начала противоборства. Не случайно в соответствующей литературе отмечается, что конфликтная ситуация возникает раньше конфликта, сам же конфликт возникает одновременно с инцидентом.

**Инцидент** – действия или совокупность действий участников конфликтной ситуации, провоцирующих резкое обострение противоречий и начало борьбы между сторонами.

Иными словами **инцидент** — **повод** для конфликта, который переводит одну форму противоречия в другую (обычно из скрытой в открытую, из неявной в явную, острую).



Немаловажным для понимания содержания конфликта является тот факт, что конфликтная ситуация и инцидент могут быть заранее спланированными, либо спровоцированными, либо спонтанно-стихийно возникшими.

Объективно возникшая конфликтная ситуация и инцидент могут прекратиться и не получить дальнейшего развития только в результате объективных обстоятельств.

Субъективно возникшая ситуация и инцидент могут закончиться как в силу субъективных перемен, так и по инициативе самих враждующих сторон.

Случайный конфликт менее подвержен урегулированию, чем заранее предусмотренный.

Умение выделять структурные компоненты в анализе конфликта важно потому, что в профессиональной деятельности нередко трудно разграничить конфликтную ситуацию и конфликт, выделить участников конфликта, определить проблему, показать позитивы и негативы подходов к разрешению той или иной ситуации, осознать последствия.

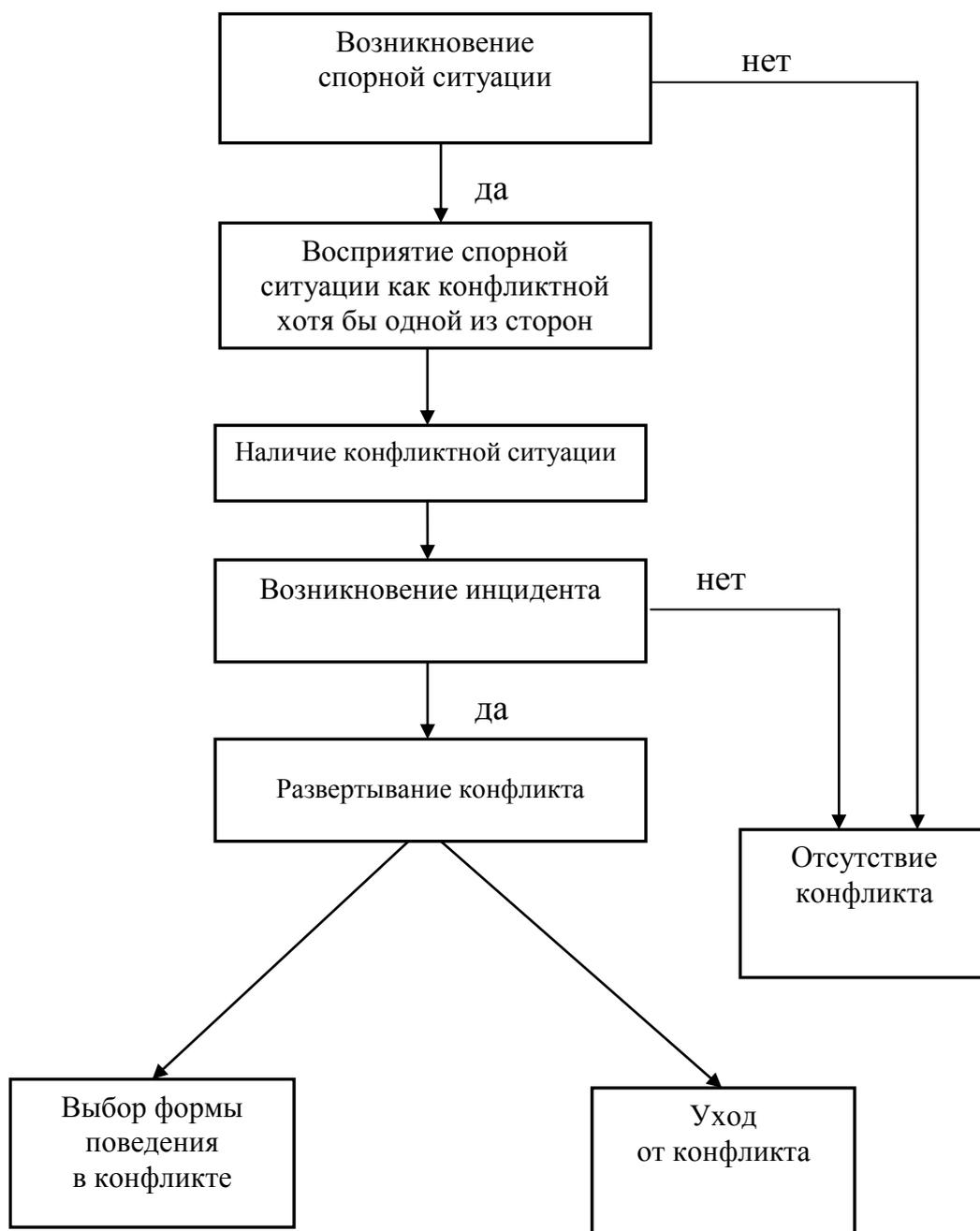
Важно при анализе конфликта определиться в том, какое это явление желательное или нежелательное. В жизни немало тех, кто считает конфликт отрицательным явлением, однако немало и тех, кто считает его даже полезным, поэтому при анализе конфликта важно иметь в виду то, что каждый конфликт выполняет как положительные, так и отрицательные функции. Условно мы выделяем 5 групп функций.

<b>Функции</b>	<b>Позитивные</b>	<b>Негативные</b>
Интегрирующая	Способствует сплочению коллектива, когда интересы совпадают с общими, когда формальные группы и неформальные объединения не противоборствуют друг другу	Единство коллектива ослабляется (баланс интересов нарушается)
Преобразующая	Взаимодействие между сотрудниками динамично, мобильно, согласованно, налицо деловая предприимчивость, взаимное доверие	Усложняются деловые отношения сотрудников, ослабляется взаимная заинтересованность в общем успехе, проявляется зависть, несогласованность в делах
Информационно-предупреждающая	Способствует обнаружению администрацией недостатков в условиях труда, выявлению нерешённых проблем, позволяет превысить уровень осведомленности сотрудников о положении дел в организации, наметить способы достижения более высоких результатов	Нарастает неудовлетворенность трудом в коллективе, действиями администрации, создает дефицит в информации сотрудников, ограничивает обмен мнениями, сотрудники уклоняются от общения
Инновационная	Содействует проявлению активности, творческой инициативы, совершенствованию квалификации работающих	Способствует подавлению делового настроения, энтузиазма, творческой инициативы
Профилактическая	Позволяет сделать оптимальный выбор методов и средств для урегулирования разногласий в коллективе, исключить конфронтацию в отношениях между сотрудниками	Напряженность, враждебность в отношениях нарастают, примирения, уступок нет ни в чем

Тщательный анализ, осознание последствий, определяют преобладающую функцию конфликта. Но при любом исходе руководителю необходимо придать конфликту функционально – положительный характер и свести к минимуму неизбежный ущерб от его негативных последствий.

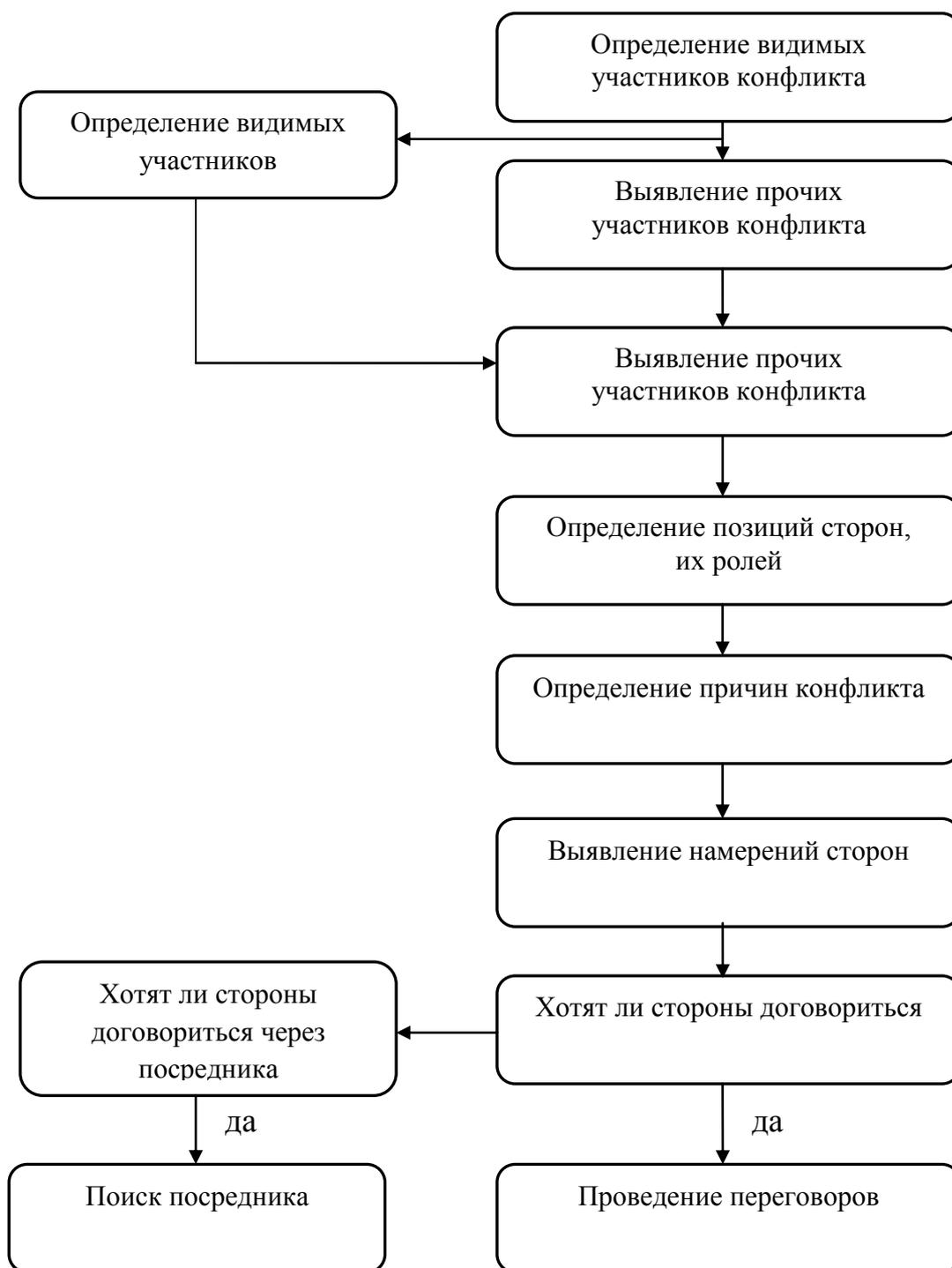
Любому конфликту предшествует спорная ситуация, но далеко не всякая спорная ситуация ведёт к конфликту. Схема превращения спорной ситуации в конфликт может быть такой<sup>286</sup>.

<sup>286</sup> Громова О. Н. Конфликтология : курс лекций. Москва, 2000. С. 30.

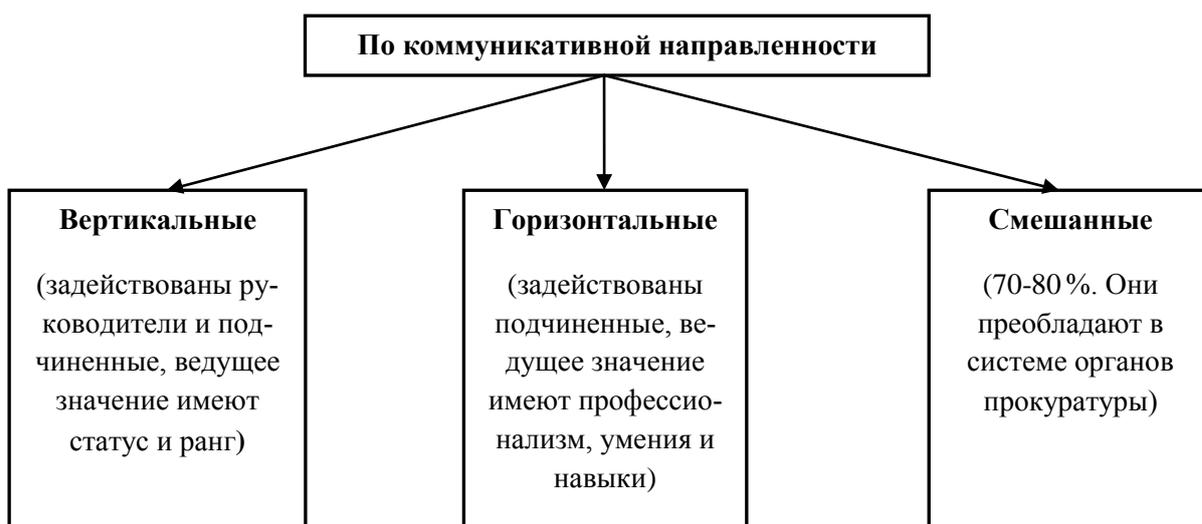


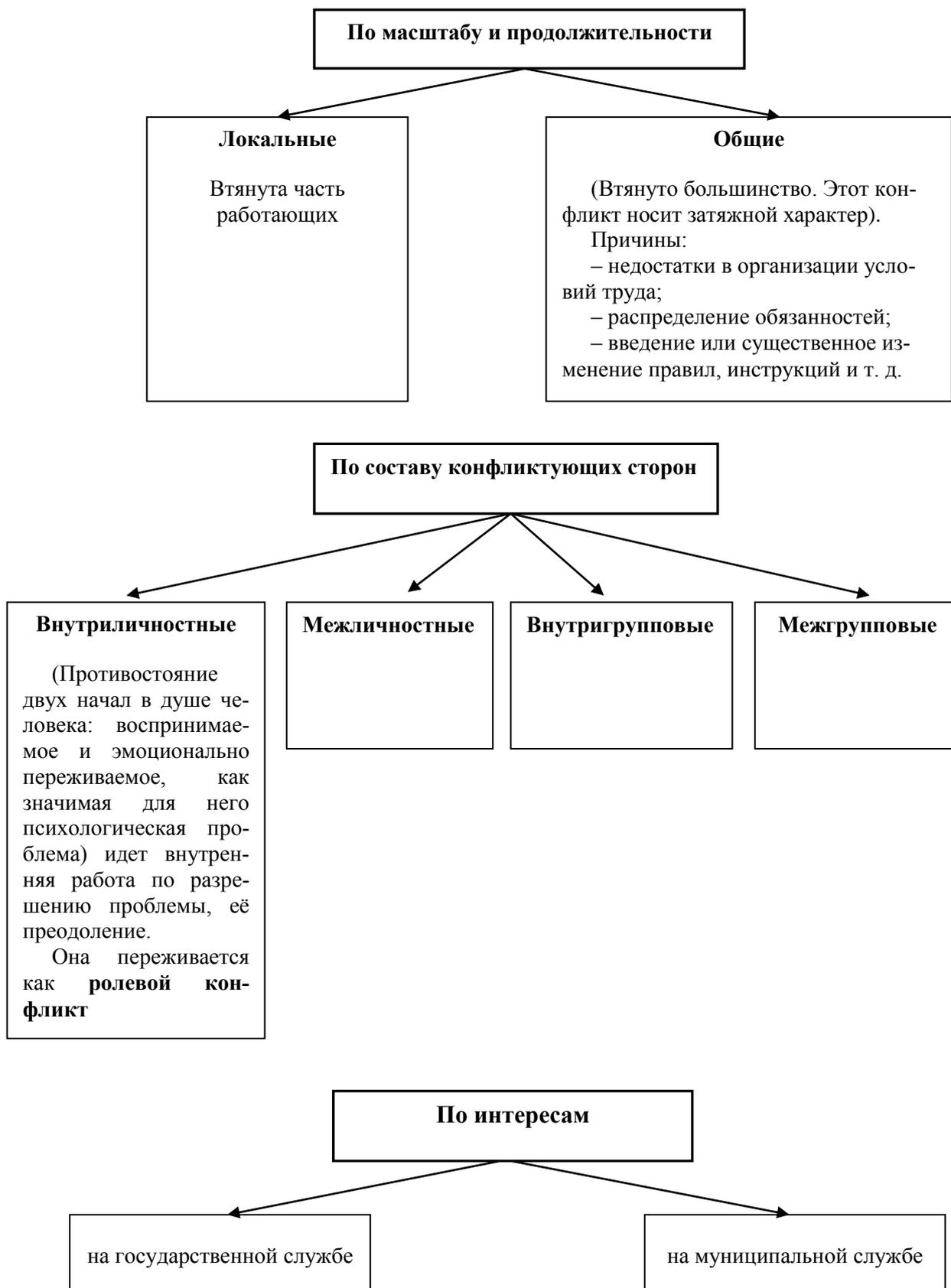
Для успешного разрешения конфликта немаловажное значение имеет его диагностика, т. е. определение основных составляющих конфликта, причин, его породивших. В большинстве случаев проведение диагностики осуществляется по схеме<sup>287</sup>.

<sup>287</sup> Громова О. Н. Конфликтология. С. 241.



Конфликт многолик, их виды разнообразны. Об этом свидетельствует их классификация по разным основаниям. И это правильно, поскольку анализ, оценка, управление и разрешение конфликтов предполагают их группировку, систематизацию, деление по существенным признакам, типам и видам.





Нас, безусловно, интересуют конфликты интересов на муниципальной службе, которые создают препятствие для развития экономической, политической и социальных систем общества, построению социального и правового

государства в России. В первую очередь речь идет о коррупции, ее проявлениях и последствиях в среде муниципальных служащих.

Как указывает М. А. Мушинский: «В последние годы она приобрела настолько широкий масштаб и массовость, что её с полной уверенностью можно считать одной из главных угроз национальной безопасности»<sup>288</sup>.

В соответствии с ч. 1 ст. 14.1 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, при которой заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Как видим, личная заинтересованность является тем инцидентом (поводом), который провоцирует конфликт интересов, когда личная выгода наносит существенный вред.

Личная заинтересованность может возникать и в тех случаях, когда выгоду получают или могут получать иные лица, например, друзья муниципального служащего, его родственников.

Под указанные определения конфликта интересов и личной заинтересованности попадает множество конфликтных ситуаций, в которых муниципальный служащий может оказаться в процессе исполнения им должностных обязанностей.

О возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения муниципальный служащий обязан в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника (служебная записка, рапорт), руководителя органа, представителя нанимателя через непосредственного начальника.

В свою очередь представитель нанимателя, если ему стало известно о возникновении у муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке и (или) в отказе от его выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

В случае если владение лицом, замещающим должность муниципальной службы, ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к кон-

---

<sup>288</sup> Мушинский М. А. Вопросы противодействия коррупции: теория и практика. Приложение 2 (к разделу 5 о состоянии гражданского общества в Иркутской области. 2-я половина 2011 г. – первая половина 2013 г.). Иркутск, 2013. С. 166–167.

фликту интересов, указанное лицо обязано передать принадлежащее ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Непримение муниципальными служащими, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего с муниципальной службы (ФЗ «О муниципальной службе»).

Практика прокурорского надзора позволяет выделить следующие правонарушения коррупционной направленности, связанные с конфликтами интересов на муниципальной службе:

1) непримение муниципальными служащими мер по предотвращению возникшего или могущего возникнуть конфликта интересов, а равно неведение представителя нанимателя о возникшем конфликте интересов, либо о наличии личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов;

2) непримение представителем нанимателя мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, если ему стало известно о возникновении у муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов;

3) владение муниципальным служащим ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), а равно непримение мер к передаче принадлежащих ему указанных активов в доверительное управление в соответствии с законодательством РФ в целях предотвращения конфликта интересов;

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

Основной задачей муниципального служащего и представителя нанимателя является предотвращение случаев возникновения у муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов в служебных отношениях. Цель – недопущение причинения вреда законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации или её субъекту.

В связи с вышеизложенным представляется, что в основе организации работы по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе лежит обеспечение исполнения муниципальными служащими обязанностей, предусмотренных статьей 12 Федерального закона № 25-ФЗ от 2 марта 2007 года.

В частности, пунктом 11 статьи 12 вышеуказанного федерального закона установлена обязанность муниципального служащего уведомлять в письменной форме своего непосредственного начальника о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привес-

ти и к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке, и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликтов интересов.

Представителю нанимателя наряду с изменением должностного или служебного положения муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке, и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликтов интересов.

Представителю нанимателя наряду с изменением должностного или служебного положения муниципального служащего необходимо:

1) использовать механизм проверок, предусмотряемых Положениями о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, и соблюдения муниципальными служащими требований к служебному поведению<sup>289</sup>;

2) активнее привлекать соответствующие комиссии для выработки мер по предотвращению конфликта интересов. В частности, в тех ситуациях, когда требуется осуществить оценку действий муниципального служащего, установить наличие или отсутствие получаемой им выгоды, а также осуществить профилактическое воздействие.

В случае установления признаков дисциплинарного проступка либо факта совершения муниципальным служащим деяния, содержащего признаки административного правонарушения или состава преступления, данная информация представляется руководителю органа местного самоуправления, муниципального органа, учреждения, предприятия для решения вопроса о проведении служебной проверки и применения мер ответственности, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации, либо передается в правоохранительные органы по подведомственности.

**Типовые ситуации конфликта интересов на муниципальной службе Российской Федерации и порядок их урегулирования.**

***1. Конфликт интересов, связанный с выполнением отдельных функций муниципального управления в отношении родственников и / или иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность муниципального служащего.***

---

<sup>289</sup> Об утверждении Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданином, претендующим на замещение должности муниципальной службы в Думе города Братска или контрольно-счетной палате города Братска, и соблюдения муниципальным служащим Думы города Братска, контрольно-счетной палаты города Братска требований к служебному поведению : решение Думы г. Братска от 26 ноября 2010 г. № 162/г-Д // Братские вести. 2010. 01 дек.

### *1.1. Описание ситуации.*

Муниципальный служащий участвует в осуществлении отдельных функций муниципального управления и / или в принятии кадровых решений в отношении родственников и / или иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность муниципального служащего.

#### *Меры предотвращения и урегулирования.*

Муниципальному служащему следует уведомить о наличии личной заинтересованности представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме. Представителю нанимателя рекомендуется отстранить муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей, предполагающих непосредственное взаимодействие с родственниками и / или иными лицами, с которыми связана личная заинтересованность муниципального служащего. Например, рекомендуется временно вывести муниципального служащего из состава конкурсной комиссии, если одним из кандидатов на замещение вакантной должности муниципальной службы является его родственник.

#### *Комментарий.*

Осуществление муниципальными служащими функций муниципального управления или участие в принятии кадровых решений в отношении родственников являются одной из наиболее явных ситуаций конфликта интересов. Существует множество разновидностей подобной ситуации, например:

– муниципальный служащий является членом конкурсной комиссии на замещение вакантной должности муниципального органа. При этом из кандидатов на вакантную должность в этом муниципальном органе является родственник муниципального служащего;

– муниципальный служащий является членом аттестационной комиссии (комиссии по урегулированию конфликта интересов, комиссии по проведению служебной проверки), которая принимает решение (проводит проверку) в отношении родственника муниципального служащего.

При этом необходимо отметить, что далеко не любое выполнение функций муниципального управления в отношении родственников влечет конфликт интересов. В частности, если муниципальный служащий предоставляет муниципальные услуги, получение которых одним заявителем не влечет отказа в предоставлении услуги другим заявителем, и при этом не обладает дискреционными полномочиями, позволяющими оказывать кому-либо предпочтение, вероятность возникновения конфликта интересов при предоставлении таких услуг родственникам в большинстве случаев является незначительной.

## **2. Конфликт интересов, связанный с выполнением иной оплачиваемой работы.**

### *2.1. Описание ситуации.*

Муниципальный служащий, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность муниципального служащего, выполняют или собираются выполнять оплачиваемую работу на условиях трудового или гражданско-правового договора в организации, в отношении ко-

торой муниципальный служащий осуществляет отдельные функции муниципального управления.

*Меры предотвращения и урегулирования.*

Муниципальный служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

Уведомительный порядок направления муниципальным служащим представителю нанимателя информации о намерении осуществлять иную оплачиваемую работу не требует получения согласия представителя нанимателя. Представитель нанимателя не вправе запретить муниципальному служащему выполнять иную оплачиваемую работу.

Вместе с тем, в случае возникновения у государственного служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, муниципальный служащий обязан проинформировать об этом представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме. Определение степени своей личной заинтересованности, являющейся квалифицирующим признаком возникновения конфликта интересов, остается ответственностью самого муниципального служащего со всеми вытекающими из этого юридическими последствиями.

При наличии конфликта интересов или возможности его возникновения муниципальному служащему рекомендуется отказаться от предложений о выполнении иной оплачиваемой работы в организации, в отношении которой муниципальный служащий осуществляет отдельные функции государственного управления.

В случае если на момент начала выполнения отдельных функций муниципального управления в отношении организации муниципальных служащих уже выполнял или выполняет в ней иную оплачиваемую работу, следует уведомить о наличии личной заинтересованности председателя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме.

В случае если муниципальный служащий самостоятельно не предпринял мер по урегулированию конфликта интересов, представителю нанимателя рекомендуется отстранить муниципального служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении организации, в которой муниципальный служащий или его родственники выполняют иную оплачиваемую работу.

*Комментарий.*

Муниципальный служащий вправе с предварительного уведомления представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет конфликт интересов. В данном случае личная заинтересованность муниципального служащего может негативно влиять на исполнение им должностных обязанностей и породить сомнения в его беспристрастности и объективности.

## ГЛАВА 6. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### *§ 1. Понятия экономических основ местного самоуправления*

Формирование и закрепление правовых, территориальных, организационных, экономических и иных основ местного самоуправления представляет собой одну из приоритетных задач развития местного самоуправления в Российской Федерации.

При этом основы местного самоуправления, по мнению А. С. Тюхтенева, представляют собой «закрепленные в соответствии с принципами Европейской хартии местного самоуправления и гарантированные Конституцией РФ, действующим законодательством, уставами муниципальных образований наиболее важные, общие и базовые для всех уровней муниципальных образований начала правового регулирования статуса местного самоуправления и его механизма народовластия, территориального устройства, организационной структуры, экономического (материального) и финансового (финансово-экономического) обеспечения, а также иные предпосылки и условия, обеспечивающие реализацию населением и каждым гражданином права на осуществление местного самоуправления, участие в решении вопросов местного значения»<sup>290</sup>.

Возможность решения вопросов местного значения напрямую связана с обеспеченностью муниципальных образований определенными материальными и финансовыми ресурсами в совокупности образующими экономическую основу местного самоуправления, поскольку существование и развитие местного самоуправления, эффективность решения вопросов местного значения невозможны при отсутствии развитой материально-финансовой базы.

При этом следует обратить внимание на то, что финансовая основа местного самоуправления была определена в Европейской хартии местного самоуправления. Так, согласно ст. 9 Хартии к финансовым ресурсам органов местного самоуправления относятся следующее.

1. Органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.

2. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.

3. По меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки

---

<sup>290</sup> Тюхтенев А. С. Экономическая (материальная) основа местного самоуправления в Российской Федерации: теоретико-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2006. С. 22.

которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом.

4. Финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий.

5. Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции.

6. Порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.

7. Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции.

8. Для финансирования инвестиций органы местного самоуправления должны в соответствии с законом иметь доступ к национальному рынку капиталов.

Указанные основы определяют гарантии и порядок организации финансовой деятельности на местном уровне, права органов местного самоуправления, их взаимодействие с государством при осуществлении такой деятельности. При этом в качестве субъектов, осуществляющих финансовую деятельность, обозначены не муниципальные образования, а органы местного самоуправления.

Кроме того, обращает на себя внимание тот факт, что указанным правовым актом определяются финансовые ресурсы и финансовая деятельность органов местного самоуправления, т. е. в большей степени указанные в ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления нормы регулируют основы бюджетной и налоговой деятельности органов местного самоуправления, управление бюджетными ресурсами.

Иной подход к определению финансово-экономической деятельности на муниципальном уровне приводится в гл. 8 Закона № 131-ФЗ.

В отличие от положений Европейской хартии местного самоуправления экономическая основа местного самоуправления в Российской Федерации в соответствии с ч. 1 ст. 49 Закона № 131-ФЗ наполнена иным, более широким содержанием. Так, она включает в себя три элемента: во-первых, находящееся в муниципальной собственности имущество (муниципальное имущество).

Данное положение вытекает из ст. 130 Конституции Российской Федерации, которая установила, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Отсюда видно, что муниципальное имущество представляет собой материальную базу при помощи, которой обеспечивается решение вопросов местного значения.

При этом одной из важнейших гарантий, обеспечивающих защиту и сохранность муниципальной собственности, является признание ее государством, и, отсюда, ее равная защита наряду с иными формами собственности (ч. 2 ст. 49 Закона № 131-ФЗ).

Во-вторых, средства местных бюджетов. Согласно ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. На местный бюджет возлагается большая нагрузка по решению вопросов местного значения, при помощи его ресурсов обеспечивается оперативное урегулирование возникающих перед муниципальным образованием задач. Таким образом, экономическая основа включает в себя в т. ч. и финансовую основу (финансовые ресурсы) муниципальных образований.

В-третьих, имущественные права муниципальных образований. В соответствии со ст. 125 ГК РФ органы местного самоуправления могут самостоятельно приобретать и осуществлять имущественные права. Данное правомочие позволяет муниципальным образованиям не только иметь муниципальное имущество, но и предоставляет им право на пользование и распоряжение государственным имуществом, которое передано им в управление.

Указанным законом также предусматривается, что носителем экономических (финансовых) полномочий являются именно муниципальные образования, от имени которых полномочия реализуют органы местного самоуправления.

При этом существующее терминологическое отличие не ограничивает права органов местного самоуправления, поскольку закрепление объема финансово-экономических правомочий, установленных Европейской Хартией местного самоуправления, является одной из важнейших задач законодательного регулирования развития местного самоуправления.

Например, в соответствии ч. 2 Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370<sup>291</sup> предусматривается, что создание условий для реализации органами местного самоуправления своих конституционных полномочий предполагает:

---

<sup>291</sup> Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации : указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5011.

а) создание условий для реализации органами местного самоуправления права на самостоятельное решение таких вопросов местного значения, как:

владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, включая землю;

формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, установление местных налогов и сборов;

осуществление охраны общественного порядка;

б) создание условий для участия органов местного самоуправления наряду с органами государственной власти в обеспечении прав граждан:

на жилище;

на охрану здоровья и оказание медицинской помощи;

на обеспечение общедоступного образования в муниципальных образовательных учреждениях;

в) завершение в рамках налоговой и бюджетной реформ формирования финансово-экономической базы местного самоуправления, совершенствование системы бюджетного и налогового регулирования, прежде всего за счет:

перераспределения средств федерального бюджета, направляемых в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований для решения вопросов, отнесенных к их компетенции;

выработки принципов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе обеспечения реализации отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, и установления минимальных государственных социальных стандартов;

активного формирования муниципальной собственности как важнейшей составляющей финансово-экономической базы местного самоуправления;

развития рынка недвижимости и инвестиционной политики, обеспечивающей привлечение доходов населения и ориентированной на участие представителей малого и среднего бизнеса;

создания благоприятных условий для предпринимательства, эффективного использования местных природных ресурсов и координации деятельности всех предприятий малого и среднего бизнеса по выполнению работ для населения и оказанию ему услуг, обеспечению его продуктами питания и товарами народного потребления;

г) разграничение полномочий и соответствующих материальных и финансовых ресурсов между:

федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

органами государственной власти (федеральными и субъектов Российской Федерации) и органами местного самоуправления;

органами местного самоуправления, в случае если на территории муниципального образования имеются другие муниципальные образования.

В связи с этим, несмотря на использование разных подходов в определении субъектов, осуществляющих финансово-экономическую деятельность на местном уровне, тем не менее, сущность их полномочий не отличается.

Таким образом, экономическую основу местного самоуправления можно рассматривать в нескольких значениях (аспектах). Во-первых, как институт муниципального права России, представляющий собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения на федеральном, региональном и муниципальном уровнях по поводу муниципальной собственности (в т. ч. ее признания и защиты), средств местных бюджетов и имущественных прав муниципальных образований (правовой аспект).

Во-вторых, в экономическом аспекте рассматриваемую основу местного самоуправления целесообразно рассматривать как совокупность материальных и финансовых ресурсов, а так же имущественных прав муниципальных образований, обеспечивающих их деятельность.

## **§ 2. Муниципальное имущество**

Каждое муниципальное образование в целях обеспечения решения вопросов местного значения, обеспечения хозяйственной самостоятельности органов местного самоуправления, а в отдельных случаях — реализации переданных отдельных государственных полномочий, обладает муниципальным имуществом.

Процесс установления и развития собственности муниципальных образований начался с принятием ряда правовых актов. В частности, Закона РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-1 «О собственности в РСФСР»<sup>292</sup>, Закона Российской Федерации от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации»<sup>293</sup>, Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»<sup>294</sup> и др.

В настоящее время, как отмечают С. Ю. Наумов, А. А. Подсумкова, наиболее распространенными способами формирования муниципальной собственности являются:

- муниципализация (передача безвозмездно или за выкуп имущества из государственной и частной собственности в муниципальную собственность);
- покупка (приобретение на стоимостной основе);
- дарение;
- строительство новых объектов;
- передача по судебному решению;

<sup>292</sup> Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416.

<sup>293</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

<sup>294</sup> Российская газета. 1992. 11 янв.

захват бесхозных объектов;  
изъятие для муниципальных нужд и т. п.<sup>295</sup>

Муниципальное имущество обладает рядом особенностей. Например, оно обладает общественным характером (т. е. является самостоятельной формой, связанной с государственной собственностью только внешними экономическими связями); служит основой независимости и самостоятельности органов местного самоуправления, основой проводимой муниципальной политики; основной субъект – население муниципального образования; является основным инструментом социальной защиты и поддержки населения муниципального образования, поскольку включает в себя преимущественно социальные объекты, многие из которых остаются за пределами рыночного сектора экономики; возможна малоприбыльная, бесприбыльная работа муниципальных предприятий и организаций; использование муниципальной собственности основывается на принципах самоуправления, демократизма и оптимального сочетания экономических интересов<sup>296</sup>.

Кроме того, п. 1 ст. 215 ГК РФ к его особенностям также отнесен особый состав его собственников. Такие правомочия осуществляют исключительно городские и сельские поселения, а также другие муниципальные образования через образуемые ими органы местного самоуправления. При этом ч. 1 ст. 51 Закона № 131-ФЗ предусматривается, что органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом.

Органы местного самоуправления могут 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 (ч. 2 ст. 51 Закона № 131-ФЗ). Муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных. При этом одной из главных целей их создания и деятельности является оказание содействия в осуществлении полномочий по решению вопросов местного значения (ч. 4 ст. 51 Закона № 131-ФЗ).

Следует обратить внимание, что за счет совершения подобных операций по использованию муниципального имущества, как правило, должны формироваться и поступать в местные бюджеты неналоговые доходы.

В соответствии с ч. 1 ст. 50 Федерального закона о местном самоуправлении муниципальное имущество в зависимости от порядка и целей использования может быть подразделено на несколько видов.

---

<sup>295</sup> Наумов С. Ю., Подсумкова А. А. Основы организации муниципального управления. Москва, 2009. С. 124.

<sup>296</sup> Местное самоуправление: отечественный и зарубежный опыт / под ред. С. Ю. Наумова. Саратов, 2001. С. 52.

Во-первых, это имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, указанных в ч. ч. 2–4 ст. 50 Федерального закона о местном самоуправлении (п. 1 ст. 50 Федерального закона о местном самоуправлении);

Во-вторых, имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, переданных им в порядке, предусмотренном ч. 4 ст. 15 Федерального закона о местном самоуправлении (п. 2 ст. 50 Федерального закона о местном самоуправлении);

В-третьих, 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 (п. 3 ст. 50 Федерального закона о местном самоуправлении);

В-четвертых, имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения (п. 4 ст. 50 Федерального закона о местном самоуправлении).

Кроме того, Федеральный закон о местном самоуправлении дифференцирует муниципальное имущество в зависимости от типа муниципального образования (ч. ч. 2–4 ст. 50), которое определенный муниципалитет вправе (обязан) использовать исключительно на определенные цели.

Например, согласно ч. 2 ст. 50 Закона № 131-ФЗ в собственности поселений могут находиться:

1) имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц населенных пунктов поселения;

2) автомобильные дороги местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также имущество, предназначенное для обслуживания таких автомобильных дорог;

2.1) имущество, предназначенное для организации охраны общественного порядка в границах поселения;

3) жилищный фонд социального использования для обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях, жилыми помещениями на условиях договора социального найма, а также имущество, необходимое для содержания муниципального жилищного фонда;

4) пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения в границах поселения;

5) имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

6) имущество, предназначенное для обеспечения первичных мер пожарной безопасности;

7) имущество библиотек поселения;

8) имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

9) объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в соответствии с законодательством Российской Федерации;

10) имущество, предназначенное для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта;

11) имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения территории поселения, в том числе для обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха населения;

12) имущество, предназначенное для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

13) имущество, включая земельные участки, предназначенные для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения;

14) имущество, предназначенное для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

15) земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами;

16) пруды, обводненные карьеры на территории поселения;

17) утратил силу;

18) имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения;

19) имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

20) имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья;

21) имущество, предназначенное для развития малого и среднего предпринимательства в поселении, в том числе для формирования и развития инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;

22) имущество, предназначенное для оказания поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность на территории поселения.

Следует обратить внимание на то, что ч. 2.1. ст. 50 данного Закона установлено, что в собственности поселений может находиться иное имущество, необходимое для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения поселений.

Частью 3 ст. 50 Закона № 131-ФЗ к собственности муниципальных районов отнесено следующее имущество:

- 1) имущество, предназначенное для электро- и газоснабжения поселений в границах муниципального района;
- 2) автомобильные дороги местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, а также имущество, предназначенное для обслуживания таких автомобильных дорог;
- 3) пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения между поселениями на территории муниципального района;
- 4) утратил силу;
- 5) имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;
- 6) имущество, предназначенное для организации охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;
- 7) имущество, предназначенное для обеспечения общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, а также предоставления дополнительного образования и организации отдыха детей в каникулярное время;
- 8) имущество, предназначенное для создания условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального района;
- 9) имущество, предназначенное для утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
- 10) архивные фонды, в том числе кадастр землеустроительной и градостроительной документации, а также имущество, предназначенное для хранения указанных фондов;
- 11) имущество, включая земельные участки, предназначенное для содержания на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения и организации ритуальных услуг;
- 12) имущество межпоселенческих библиотек;
- 13) имущество, необходимое для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;
- 14) земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности муниципального района в соответствии с федеральными законами;
- 15) пруды, обводненные карьеры, расположенные на территориях двух и более поселений или на межселенной территории муниципального района;
- 16) имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района;
- 17) имущество, предназначенное для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;
- 18) имущество, предназначенное для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта;

19) имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

20) имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья;

21) объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в случаях, установленных законодательством Российской Федерации;

22) имущество, предназначенное для содействия развитию малого и среднего предпринимательства на территории муниципального района, в том числе для формирования и развития инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;

23) имущество, предназначенное для оказания поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям на территории муниципального района.

Часть 3.1. ст. 50 Федерального закона о местном самоуправлении также предусматривает, что в собственности муниципальных районов может находиться иное имущество, необходимое для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения муниципальных районов.

В свою очередь в собственности городских округов может находиться все указанное выше имущество (ч. 4 ст. 50 Закона № 131-ФЗ). Представляется, что подобное правило объясняется особенностью типа такого муниципального образования, широким кругом решаемых им вопросов местного значения.

Частью 5 ст. 50 Закона № 131-ФЗ установлено, что в случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не соответствующее требованиям ч. ч. 1–4 ст. 50 данного Закона, оно подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.

Таким образом, для эффективного осуществления местного самоуправления муниципальные образования наделены имуществом.

### **§ 3. Местный бюджет**

Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. В пределах своих полномочий местное самоуправление самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Закрепление подобного положения заложило основы для формирования местного самоуправления, обеспечения его самостоятельности. Процесс обретения самостоятельности подразумевал определение и передачу муниципальным образованиям имущества, фиксацию правовых механизмов осуществления местного самоуправления, определение территориальных основ местного самоуправления и т. д. При этом одним из важнейших направлений

обеспечения самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации явилось закрепление правовых, организационных и экономических предпосылок формирования финансовой деятельности муниципальных образований.

Ю. А. Крохина полагает, что финансовая деятельность муниципальных образований представляет собой «осуществление соответствующим муниципальным образованием в лице компетентных органов функций по планомерному аккумулированию, распределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях осуществления публичных задач и функций местного сообщества, а также делегированных полномочий государства»<sup>297</sup>.

Определяя значение и задачи этой деятельности, Е. Ю. Грачева указывает, что «финансовая деятельность местного самоуправления, предопределена общественными потребностями не только экономического, но и политического характера и решает задачи финансового удовлетворения как внешних, так и внутренних функций государства, его территориальных структур и местного самоуправления. Она позволяет государству решать политико-правовые и социально-экономические задачи путем обеспечения денежными средствами различных направлений его функционирования. В муниципальном образовании финансовая деятельность призвана обеспечить финансами решение вопросов местного значения, реализацию задач и функций органов местного самоуправления»<sup>298</sup>.

Следует отметить, что некоторые авторы обособляют финансовую деятельность муниципальных образований от финансовой деятельности государства<sup>299</sup>.

Вместе с тем, учитывая имеющиеся различия по органам, осуществляющим финансовую деятельность, ее наполнение, следует учитывать однородность целей ее реализации на федеральном, региональном и местном уровнях власти. В частности, таковыми являются – финансовое обеспечение деятельности государства и муниципальных образований. Кроме того, следует учитывать, что при определении основ финансовой деятельности на каждом уровне власти, а также при ее реализации, используются идентичные методы и формы финансовой деятельности, единые бюджетная и налоговая системы России.

Реализация муниципальными образованиями финансовой деятельности напрямую обусловлена предоставляемыми им бюджетным законодательством бюджетными полномочиями.

Бюджетные полномочия – это установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ<sup>300</sup> (далее – БК РФ) и

---

<sup>297</sup> Крохина Ю. А. Финансовое право России : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Москва, 2008. С. 37.

<sup>298</sup> Грачева Е. Ю. Финансовая деятельность и финансовый контроль в системе социального управления // Финансовое право. 2003. № 2. С. 10.

<sup>299</sup> Лукьянова Т. Г. Финансовая деятельность государства как правовая категория : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. С. 4.

принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулируемыми бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса (абз. 1 ст. 6 БК РФ).

В соответствии с ч. 1 ст. 9 БК РФ к бюджетным полномочиям муниципальных образований относится:

установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;

составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;

установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;

определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий, предоставление бюджетных кредитов, управление муниципальным долгом и управление муниципальными активами;

установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к местному бюджету;

в случае и порядке, предусмотренных БК РФ и иными федеральными законами, установление ответственности за нарушение муниципальных правовых актов по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;

иные бюджетные полномочия, отнесенные БК РФ к бюджетным полномочиям органов местного самоуправления.

Кроме того, ч. 2 ст. 9 БК РФ дополнительно устанавливается, что муниципальные районы вправе:

устанавливать в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации нормативы отчислений доходов в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ, законодательством о налогах и сборах и (или) законами субъектов Российской Федерации в бюджеты муниципальных районов;

устанавливать порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений, предоставлять межбюджетные трансферты из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений;

---

<sup>300</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

определять цели и порядок предоставления субсидий из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов, представительный орган которых формируется в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. Закона № 131-ФЗ, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;

составлять отчеты об исполнении консолидированного бюджета муниципального района.

Следует также отметить, что в целях обеспечения деятельности поселений ч. 3 ст. 9 БК РФ фиксируется, что органы местного самоуправления поселений осуществляют также бюджетные полномочия по установлению порядка составления, утверждения и исполнения смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями, входящих в состав территории поселения.

Подобное разделение бюджетных полномочий вызвано необходимостью более эффективного осуществления финансовой деятельности с учетом местных особенностей.

Внешним проявлением финансовой деятельности и бюджетных полномочий муниципальных образований являются местные бюджеты.

Местный бюджет представляет собой финансовую основу местного самоуправления, поскольку за счет его ресурсов обеспечивается решение большей части вопросов местного значения. Именно по этой причине ч. 1 ст. 52 Закона № 131-ФЗ и абз. 1 ст. 15 БК РФ закрепляется правило об обязательности закрепления за каждым муниципальным образованием собственного бюджета. В связи с этим, органам местного самоуправления запрещается использование иных форм формирования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств муниципальных образований (абз. 3 ст. 15 БК РФ).

Полагаем, что наличие такого предписания указывает на презумпцию достаточности ресурсов этого денежного фонда для решения вопросов местного значения, обеспечивает возможность и эффективность реализации финансового контроля за управлением средствами местного бюджета.

По этой причине, заслуживает критики позиция Е. И. Колюшина, который, описывая экономическую основу местного самоуправления, указывает, что «органы местного самоуправления имеют право на образование целевых внебюджетных фондов, включая валютные»<sup>301</sup>. Затем, раскрывая их особенности, он констатирует, что: «В настоящее время Федеральный закон 2003 г. даже не упоминает о внебюджетных фондах. Из этого, однако, не следует, что муниципалитеты лишены права создавать внебюджетные фонды, но источники их формирования практически сводятся только к добровольным взносам организаций и граждан»<sup>302</sup>.

Высказанная точка зрения является не верной, поскольку в настоящее время формирование, распределение и использование внебюджетных фондов на местном уровне невозможно, поскольку, как уже указывалось выше,

---

<sup>301</sup> Колюшин Е. И. Муниципальное право России : курс лекций. Москва, 2008. С. 386.

<sup>302</sup> Там же. С. 388.

ст. 15 БК РФ запрещает органам местного самоуправления оперировать иными денежными фондами кроме местного бюджета. Не предусматривает такие денежные фонды и ст. 10 БК РФ, устанавливающая структуру бюджетной системы.

Правовые основы местного бюджета установлены Федеральным законом о местном самоуправлении, однако механизмы его формирования, рассмотрения и утверждения, исполнения, контроля за его исполнением, а также подготовки бюджетной отчетности, ее рассмотрения и утверждения определяются бюджетным законодательством.

Данный факт указывает на то, что местные бюджеты являются объектом правового регулирования не только норм муниципального права, но и норм бюджетного и налогового права.

Местные бюджеты являются самостоятельным элементом бюджетной системы Российской Федерации. В соответствии со ст. 10 БК РФ зависимости от типа муниципального образования выделяются:

бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

бюджеты городских и сельских поселений.

Закон № 131-ФЗ не содержит определения термина «местный бюджет». Отсутствует данное определение и в БК РФ, поскольку им приводится общее определение бюджета. В частности, согласно ст. 6 БК РФ бюджет — это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Однако отсутствие определения «местный бюджет» не должно восприниматься в качестве пробела правового регулирования, поскольку оно является универсальным, употребимым в отношении любого бюджета бюджетной системы России. Данный вывод подтверждается также отсутствием закрепления в БК РФ определений других бюджетов — федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации, а также бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов.

Вместе с тем, обращаясь к положениям ст. 15 БК РФ, определяющей отдельные правовые особенности местного бюджета, можно прийти к выводу о том, что он представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления.

В учебной литературе приводятся и другие определения местного бюджета. Например, Е. И. Колюшин отмечает, что местный бюджет — это форма образования и расходования денежных средств для целей местного самоуправления<sup>303</sup>.

---

<sup>303</sup> Колюшин Е. И. Указ. соч. С. 362.

По мнению О. Е. Кутафина, В. И. Фадеева бюджет муниципального образования (местный бюджет) — это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления<sup>304</sup>.

В свою очередь, А. В. Малько, С. В. Корсакова указывают, что бюджет муниципального образования или местный бюджет — это форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования<sup>305</sup>.

Основной целью местного бюджета является обеспечение расходных обязательств муниципального образования, т. е. обусловленных законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности муниципального образования или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Расходные обязательства муниципального образования могут возникать из разных правовых оснований. В соответствии с ч. 1 ст. 86 БК РФ к ним можно отнести:

– принятие муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления, а также заключение муниципальным образованием (от имени муниципального образования) договоров (соглашений) по данным вопросам;

– принятие муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;

– заключение от имени муниципального образования договоров (соглашений) муниципальными казенными учреждениями.

При этом законодателем устанавливается, что органы местного самоуправления не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением случаев, установленных соответственно федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации (абз. 1 ч. 5. ст. 86 БК РФ).

Однако в случае, если у муниципального образования имеются собственные финансовые средства (за исключением межбюджетных трансфертов), органы местного самоуправления вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных об-

---

<sup>304</sup> Муниципальное право Российской Федерации : учебник. изд. 2-е перераб. и доп. Москва : Юрист, 2004. С. 341.

<sup>305</sup> Малько А. В., Корсакова С. В. Муниципальное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2011. С. 160.

разований, органов государственной власти, и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (абз. 2 ч. 5. ст. 86 БК РФ).

В целях организации управления расходными обязательствами, разграничения их между публично-правовыми образованиями, ст. 87 БК РФ предусмотрена обязательность ведения реестров расходных обязательств муниципальных образований местными администрациями и их передачи в финансовые органы субъектов Российской Федерации. Такая процедура обеспечивает возможность разграничения расходных обязательств между разными уровнями власти.

Следовательно, формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных БК РФ, Федеральным законом о местном самоуправлении, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации. Они должны обеспечивать сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований.

Одним из направлений формирования местного самоуправления явилось не только закрепление указанных бюджетных полномочий и расходных обязательств муниципальных образований, но и установление ответственности за неэффективное осуществление финансовой деятельности.

По этой причине, важной проблемой современного этапа правового регулирования финансовой деятельности муниципальных образований является повышение результативности их финансовой деятельности.

В частности, подобная проблема описывается в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 г. № 1123-р «О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года»<sup>306</sup>.

В связи с этим, как отмечается Президентом Российской Федерации: «В случае невыполнения субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями своих обязательств, а также в случае неэффективного использования финансовой помощи следует инициировать введение временной финансовой администрации»<sup>307</sup>.

Подобная позиция поддерживается Конституционным Судом Российской Федерации, который в Определении от 24 февраля 2005 г. № 60-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответ-

<sup>306</sup> // Сборник законодательства Российской Федерации. 2009. № 33. Ст. 4129.

<sup>307</sup> Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010–2012 годах» // Парламентская газета. 2009. 29 мая.

ственно «Русатоммет» на нарушение конституционных прав и свобод п. 2 ст. 1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» указал, что «специальный характер правоспособности публично-правовых образований не освобождает их от имущественной ответственности и обязывает федерального законодателя избирать способы и механизмы, направленные на надлежащее исполнение обязательств и осуществление бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления»<sup>308</sup>.

В соответствии со ст. 168.1 БК РФ временная финансовая администрация – это федеральный орган исполнительной власти (исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации), уполномоченный Правительством Российской Федерации (высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации) подготавливать и осуществлять меры по восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования), оказывать содействие федеральным органам государственной власти (органам государственной власти субъектов Российской Федерации) в осуществлении отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления), осуществлять и (или) контролировать осуществление отдельных бюджетных полномочий исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (местной администрации).

В правовой науке вопросы введения временной финансовой администрации остаются мало исследованными. Тем не менее, опираясь на отдельные теоретические разработки этого вопроса, можно отметить, что временная финансовая администрация является одной из форм федерального вмешательства (федеральной интервенции)<sup>309</sup>.

Временную финансовую администрацию следует рассматривать как комплекс правовых мер, основная цель которых заключается в ограничении полномочий органов местного самоуправления, досрочном прекращении их полномочий либо применении в отношении этих органов и их должностных лиц, иных мер организационного характера, предусмотренных действующим законодательством, с целью восстановления конституционной законности<sup>310</sup>. По характеру полномочий ее следует рассматривать как механизм, способ-

---

<sup>308</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Русатоммет» на нарушение конституционных прав и свобод п. 2 ст. 1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 г. № 60-О. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>309</sup> Авакьян С. А., Арбузкин А. М., Аринин А. Н. Федеральное вмешательство: концепция и проект федерального закона // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2000. № 6. С. 45–57; Барциц И. Н. Институт федерального вмешательства: потребность в разработке и система мер // Государство и право. 2001. № 5. С. 21–30; Домрин А. Н. Федеральная интервенция: особенности правового регулирования в зарубежных странах // Журнал российского права. 1998. № 3. С. 24–27; Ливеровский А. А. Федеральное вмешательство // Журнал российского права. 2002. № 9. С. 33–42.

<sup>310</sup> См.: Игнатов И. А. Федеральное вмешательство: понятие, принципы и система мер // Право и политика. 2005. № 5. С. 4–13.

ствующий восстановлению платежеспособности муниципальных образований, т. е. как своеобразный способ финансового оздоровления местных финансов.

Временная финансовая администрация вводится на срок до одного года решением арбитражного суда при осуществлении производства по делу о восстановлении платежеспособности муниципального образования в порядке, установленном федеральным законом. При этом ходатайство о введении временной финансовой администрации в муниципальном образовании подается в арбитражный суд субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и (или) представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования.

При этом основанием для принятия арбитражным судом решения о ведении временной финансовой администрации является наличие просроченной задолженности по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств муниципального образования, превышающей 30 процентов объема собственных доходов местного бюджета в последнем отчетном финансовом году при условии выполнения перед ним бюджетных обязательств вышестоящих бюджетов (ст. 168.2 БК РФ).

Временная финансовая администрация осуществляет следующие полномочия в отношении муниципальных образований:

организует проведение проверки (аудита) местного бюджета в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

организует учет просроченной задолженности по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств муниципального образования в порядке, предусмотренном федеральным законом;

разрабатывает проект плана восстановления платежеспособности муниципального образования;

разрабатывает и представляет в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, предусмотренные планом восстановления платежеспособности муниципального образования, утвержденным арбитражным судом;

в случае, если подготовленный временной финансовой администрацией проект муниципального правового акта представительного органа муниципального образования о внесении изменений в решение о соответствующем бюджете на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период) либо проект решения о соответствующем бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) не принят в течение одного месяца со дня его представления временной финансовой администрацией в представительный орган муниципального образования либо принят с внесением изменений, не согласованных с главой временной финансовой администрации, представляет в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации соответ-

ствующие проекты бюджетов для внесения в орган законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации и утверждения законом субъекта Российской Федерации;

в случае, если представленные временной финансовой администрацией проекты муниципальных правовых актов не приняты в течение 15 дней со дня их представления временной финансовой администрацией или приняты в редакции, не согласованной с главой временной финансовой администрации, принимает указанные проекты муниципальных правовых актов местной администрации муниципальных образований;

осуществляет контроль за исполнением плана восстановления платежеспособности муниципального образования, утвержденного арбитражным судом, и предусмотренных им муниципальных правовых актов;

осуществляет контроль за исполнением местного бюджета, а также осуществляет иные полномочия, предусмотренные БК РФ и другими федеральными законами (ч. 1. ст. 168.3. БК РФ).

Таким образом, объем указанных полномочий свидетельствует о том, что временная финансовая администрация является одним из способов воздействия на органы местного самоуправления с целью повышения эффективности финансовой деятельности.

Вместе с тем, несмотря на важность данного института, следует упомянуть о недостаточности правового регулирования порядка введения и правового статуса временной финансовой администрации. Это выражается в том, что в настоящее время Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ<sup>311</sup> (далее – АПК РФ) не определен порядок рассмотрения дел о восстановлении платежеспособности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Таким образом, отсутствие законодательной регламентации отношений по поводу порядка рассмотрения арбитражными судами дел о восстановлении платежеспособности муниципальных образований значительно снижает уровень бюджетной дисциплины, ответственность органов власти, осуществляющих бюджетные полномочия.

Представляется, что данный факт напрямую влияет на ситуацию, складывающуюся в муниципальных образованиях, когда в силу действий (бездействия) финансовых органов образуется просроченная задолженность по исполнению бюджетных и (или) долговых обязательств либо не принимаются решения о бюджете в порядке и сроки, установленные БК РФ. Это снижает уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований, нивелирует эффективность управления муниципальными финансами.

Исходя из этого, представляется необходимым регламентировать порядок производства по делам о восстановлении платежеспособности публично-правовых образований путем введения в АПК РФ специальной главы «Рассмотрение арбитражными судами дел о восстановлении платежеспособности субъектов Российской Федерации (муниципальных образований)».

---

<sup>311</sup> Российская газета. 2002. 27 июля.

#### **§ 4. Доходы и расходы местного бюджета**

Местные бюджеты формируются при осуществлении финансовой деятельности, которая выражается в виде уплаты в пользу бюджета различных видов денежных платежей юридическими и физическими лицами. Правовой формой поступления в бюджет денежных средств являются доходы бюджета.

Законодательное определение термина «доходы бюджета» содержится в ст. 6 БК РФ, согласно которой — это поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета.

Виды доходов бюджетов в т. ч. местных определяются ст. 41 БК РФ, а также Гл. 9 БК РФ. Данными нормами установлено, что к доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

К налоговым доходам бюджетов относятся доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним (ч. 2 ст. 41 БК РФ).

К неналоговым доходам бюджетов относятся:

доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением движимого имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями;

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

средства самообложения граждан;

иные неналоговые доходы (ч. 3 ст. 41 БК РФ).

К безвозмездным поступлениям относятся:

дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии);

субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации;

иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования (ч. 4 ст. 41 БК РФ).

Кроме того, ст. 55 Закона № 131-ФЗ определяют собственные доходы местного бюджета. В частности, это:

- 1) средства самообложения граждан;
- 2) доходы от местных налогов и сборов;
- 3) доходы от региональных налогов и;
- 4) доходы от федеральных налогов и сборов;
- 5) безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, субсидии и иные межбюджетные трансферты, предоставляемые в соответствии со ст. 62 Закона № 131-ФЗ, и другие безвозмездные поступления;

- б) доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;

- 7) часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и казенными муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;

- 8) штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;

- 9) добровольные пожертвования;

- 10) иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и решениями органов местного самоуправления.

Указанные виды собственных доходов поступают исключительно в местные бюджеты и не подлежат зачислению в другие бюджеты бюджетной системы.

По данным мониторинга местных бюджетов, проводимого Министерством финансов Российской Федерации в 2012 г. общий объем поступивших в местные бюджеты доходов составил 3138,4 млрд рублей, что выше уровня 2011 г. на 6,0% или 177,3 млрд рублей. При этом объем собственных доходов местных бюджетов, снизился в 2012 г. по сравнению с 2011 г. на 5,0 млрд рублей или 0,2%, за счет снижения объемов межбюджетных транс-

фертов местным бюджетам, в частности, дотаций, и составили 2244,8 млрд рублей<sup>312</sup>.

При этом в местных бюджетах 40 субъектов Российской Федерации по сравнению с 2011 г. произошел рост собственных доходов, а в 43 субъектах Российской Федерации – снижение.

В случае, если средств бюджета недостаточно для решения вопросов местного значения, либо органам местного самоуправления было поручено осуществление отдельных государственных полномочий, БК РФ предусматривается специальный механизм финансирования этих задач. Согласно ст. 6 БК РФ – это межбюджетные трансферты, которые представляют собой средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации. Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрены три основных разновидности межбюджетных трансфертов – дотации, субвенции и субсидии.

Дотации – это межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования (ст. 6 БК РФ).

Они применяются в целях бюджетной обеспеченности муниципальных образований путем предоставления средств из образуемых в составе расходов других бюджетов фондов финансовой поддержки.

Субвенции – это межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке (ст. 140 БК РФ).

Таким образом, если органам местного самоуправления были переданы отдельные государственные полномочия федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в таком случае в местные бюджеты подлежат зачислению субвенции, предоставляемые из вышестоящего бюджета для их осуществления<sup>313</sup>.

---

<sup>312</sup> Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 года (период мониторинга – 2012 год) // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: [http://www.minfin.ru/ru/reforms/local\\_government/monitoring](http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring) (дата обращения: 23.09.2019).

<sup>313</sup> В общем объеме доходов местных бюджетов в 2012 году доля межбюджетных трансфертов составляла 61,8% или 1938,6 млрд. рублей (в 2011 году данный показатель составлял 60,7% или 1798,2 млрд. рублей). В структуре межбюджетных трансфертов доля средств, передаваемых с целью финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в форме субвенций из региональных бюджетов, увеличилась с 39,6% в 2011 году до 46,1% в 2012 году. Общий объем субвенций в 2012 году увеличился по отношению к 2011 году на 25,6% и составил 893,6 млрд. рублей. Основной объем субвенций (55,3%) был предоставлен в 2012 году бюджетам муниципальных районов (493,9 млрд. рублей), в бюджеты городских округов поступило 393,0 млрд. рублей или 44,0% от общего объема субвенций, в связи с преимущественным делегированием государственных полномочий на уровень муниципальных районов и городских округов. Субвенции

Субсидии – это межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения (ст. 139 БК РФ).

Несмотря на имеющиеся различия между указанными межбюджетными трансфертами, имеется ряд положений, объединяющих их. К ним можно отнести безвозмездность и безвозвратность их предоставления. Данные признаки существенно отличают их от бюджетного кредита, который представляет собой денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.

Частью 2 ст. 55 Федерального закона о местном самоуправлении определяются собственные доходы бюджетов муниципальных районов, в которых формирование представительных органов муниципальных районов осуществляется в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона о местном самоуправлении, включаются субсидии, предоставляемые в случаях, установленных уставами муниципальных районов, из бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, установленных п. п. 5, 6, 12 – 14 и 16 ч. 1 ст. 15 данного Закона.

Осуществление отдельных государственных полномочий влечет необходимость ведения дифференцированного учета поступающих в бюджет ресурсов. Это означает, что собственные доходы муниципального образования, и субвенции, предоставленные для обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, должны учитываться и использоваться раздельно (ч. 5 ст. 52 Федерального закона о местном самоуправлении).

Одной из закрепляемых законом гарантий получения собственных доходов и поступления в местный бюджет является правило, установленное ч. 3 ст. 55 рассматриваемого Закона. В частности, ею предусматривается, что состав собственных доходов местных бюджетов может быть изменен федеральным законом только в случае изменения установленного ст. ст. 14, 15, 16 Федерального закона о местном самоуправлении перечня вопросов местного значения и (или) изменения системы налогов и сборов Российской Федерации.

Федеральный закон, предусматривающий изменение состава собственных доходов местных бюджетов, вступает в силу с начала очередного финансового года, но не ранее чем через три месяца после его принятия.

---

бюджетам городских и сельских поселений составили 6,7 млрд. рублей или 0,7% соответственно. См.: Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: [http://www.minfin.ru/ru/reforms/local\\_government/monitoring](http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring) (дата обращения: 23.09.2019).

Указанная норма обеспечивает полноценное формирование местного бюджета за счет собственных доходов, снижает риски их уменьшения либо выпадения.

Расходы бюджета представляют собой выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета (ст. 6 БК РФ).

Под расходами местного бюджета можно понимать выплачиваемые из местного бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита местного бюджета в целях решения вопросов местного значения и (или) осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Расходы бюджетов в т. ч. местных выражаются в форме бюджетных ассигнований (ст. 69 БК РФ).

К ним относятся ассигнования на:

оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), включая ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд;

социальное обеспечение населения;

предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями;

предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам;

предоставление межбюджетных трансфертов;

предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;

обслуживание государственного (муниципального) долга;

исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

Расходы бюджетов муниципальных образований в зависимости от цели и порядка совершения можно подразделить на два вида: во-первых, расходы, обеспечивающие реализацию местного самоуправления; При этом, по общему правилу, осуществление расходов местных бюджетов на финансирование полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации не допускается, за исключением случаев, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации; во-вторых, расходы бюджетов, обеспечивающие осуществление возложенных на местное самоуправление государственных полномочий (функций).

В связи с этим, исходя из смысла ст. 53 Закона № 131-ФЗ следует, что органы местного самоуправления самостоятельно определяют цели, объемы и порядок использования ресурсов местного бюджета. В то время как порядок и объемы осуществления расходов местных бюджетов на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, устанавливается соответственно федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако ч. 5 ст. 53 указанного Закона предусмотрено исключение из данного правила. Так, в отдельных случаях, предусмотренных соответствующими законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществление расходов местных бюджетов на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, может регулироваться нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

В составе расходов местных бюджетов предусмотрена возможность создания резервных фондов местных администраций. Данные фонды являются разновидностью целевых бюджетных фондов, образуемых, как правило, в целях финансирования непредвиденных расходов. Например, Резервный фонд Президента России, резервные фонды субъектов Российской Федерации и др.

Согласно ст. 81 БК РФ такие фонды формируются в размере, установленном решением о бюджете, однако не более чем 3 процента утвержденного решением общего объема расходов. Основной целью формирования и использования указанных фондов является финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций.

Единственным субъектом, принимающим решения об объемах и порядке использования ресурсов фонда, является местная администрация. В целях обеспечения контроля за использованием средств резервного фонда местной администрацией, устанавливается обязанность последней разрабатывать и представлять в представительный орган местного самоуправления отчеты об использовании бюджетных ассигнований в такой форме. Подобная отчетность прилагается к ежеквартальному и годовому отчетам об исполнении соответствующего местного бюджета.

Согласно данным Министерства финансов Российской Федерации общий объем расходов местных бюджетов в 2012 г. составил 3 165,9 млрд рублей, что на 6,4% больше, чем в 2011 г. Расходы на решение вопросов местного значения увеличились по сравнению с 2011 г. на 0,3% или 7,8 млрд рублей и составили 2 272,3 млрд рублей. В целом по Российской Федерации данные расходы составили 72% в общей сумме расходов. Расходы местных

бюджетов на осуществление государственных полномочий в 2012 г. составили 19,0% от всех расходов.

При этом еще одним важным показателем финансовой нестабильности муниципалитетов, является то, что в 2012 г. в целом по Российской Федерации местные бюджеты исполнены с дефицитом (с превышением расходов над доходами). Так, объем произведенных расходов превысил объем поступивших доходов местных бюджетов на 27,5 млрд рублей при запланированном дефиците 93,3 млрд рублей (аналогичные показатели 2011 г. составляли 14,7 млрд рублей и 150,8 млрд рублей).

При этом в 60 субъектах Российской Федерации дефицит местных бюджетов составил 41,4 млрд рублей, в том числе в местных бюджетах Ямало-Ненецкого автономного округа – 4,0 млрд рублей, Самарской области – 2,3 млрд рублей, Воронежской области – 2,0 млрд рублей, Челябинской области – 1,7 млрд рублей, Приморского края и Нижегородской области – по 1,6 млрд рублей.

Тем не менее в 2012 г. в 23 субъектах Российской Федерации местные бюджеты исполнены с профицитом (с превышением доходов над расходами) в общем объеме 13,9 млрд рублей, в том числе Московской области – 2,4 млрд рублей, Республике Татарстан – 1,7 млрд рублей, Республике Коми – 1,4 млрд рублей, Ханты-Мансийском автономном округе – Югра – 1,3 млрд рублей, Пермском крае – 1,1 млрд рублей и Томской области – 1,0 млрд рублей<sup>314</sup>.

### **§ 5. Бюджетный процесс на местном уровне**

Бюджетный процесс – регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных 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 (ст. 6 БК РФ).

Ведущим элементом бюджетного процесса на муниципальном уровне является соответствующий местный бюджет. В рамках такого процесса реализуется финансовая деятельность муниципальных образований.

В основе реализации бюджетного процесса находятся следующие принципы:

принцип разграничения бюджетной компетенции между органами представительной и исполнительной власти. Конституционное и бюджетное законодательство устанавливает следующее распределение компетенции по стадиям бюджетного процесса между ветвями власти: составление и исполнение бюджета отнесено к полномочиям органов исполнительной власти, а

---

<sup>314</sup> Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: [http://www.minfin.ru/ru/reforms/local\\_government/monitoring](http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring) (дата обращения: 23.09.2019).

рассмотрение, утверждение и контроль за исполнением бюджета – к полномочиям представительных органов власти. Каждый орган государственной власти или орган местного самоуправления осуществляет бюджетные полномочия относительно своего уровня бюджета;

принцип специализации бюджетных показателей, который реализуется через бюджетную классификацию;

принцип ежегодности бюджета означает обязательное принятие бюджета на каждый календарный год до начала планируемого года;

принцип гласности в бюджетном процессе предполагает широкое обсуждение проекта бюджета представительным органом соответствующего уровня, доведение его до сведения населения, опубликование утвержденного бюджета<sup>315</sup>.

В бюджетном процессе принимают участие только уполномоченные субъекты. В частности, ст. 152 БК РФ к ним отнесены:

Президент Российской Федерации;

высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования;

законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления (далее – законодательные (представительные) органы);

исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований);

Центральный банк Российской Федерации;

органы государственного (муниципального) финансового контроля;

органы управления государственными внебюджетными фондами;

главные распорядители (распорядители) бюджетных средств;

главные администраторы (администраторы) доходов бюджета;

главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;

получатели бюджетных средств.

Приведенный перечень является общим, по этой причине муниципальные образования могут самостоятельно определять круг участников бюджетного процесса, но в рамках определенных ст. 152 БК РФ. Например, в соответствии с разд. 3 Положения от 11 января 2013 г. № 389 «О бюджетном процессе в муниципальном образовании «Городское поселение – г. Осташков» Тверской области участниками бюджетного процесса в МО «Городское поселение – г. Осташков» являются:

1) Совет депутатов МО «Городское поселение – г. Осташков»;

2) Глава МО «Городское поселение – г. Осташков»

3) Глава администрации МО «Городское поселение – г. Осташков»;

4) Администрация МО «Городское поселение – г. Осташков»;

5) Финансовый отдел администрации МО «Городское поселение – г. Осташков»;

---

<sup>315</sup> Крохина Ю. А. Указ. соч. С. 315.

6) Контрольно-счетный орган МО «Городское поселение – г. Осташков», либо орган, осуществляющий его полномочия на основании заключенного Соглашения;

7) Главные распорядители, распорядители, получатели бюджетных средств;

8) Главные администраторы (администраторы) доходов бюджета;

9) Главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;

10) Иные органы, на которые бюджетным законодательством возложены бюджетные полномочия по организации и осуществлению бюджетного процесса<sup>316</sup>.

Бюджетный процесс подразделяется на 4 стадии и длится относительно одного бюджета около трех с половиной лет (бюджетный цикл). Стадии сменяют последовательно друг друга.

Согласно положениям Гл. 20 БК РФ первой стадией бюджетного процесса является составление проекта бюджета. На данной стадии местные администрации, разрабатывая проект бюджета, основывают его на:

Бюджетном послании Президента Российской Федерации;

прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории;

основных направлениях бюджетной и налоговой политики;

государственных (муниципальных) программах (ст. 172 БК РФ).

При этом проект бюджета муниципального района, проект бюджета городского округа составляются и утверждаются сроком на один год (на очередной финансовый год) или сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период) в соответствии с муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, если законом субъекта Российской Федерации, за исключением закона о бюджете субъекта Российской Федерации, не определен срок, на который составляются и утверждаются проекты бюджетов муниципальных районов и городских округов.

Проект бюджета поселения составляется и утверждается сроком на один год (на очередной финансовый год) или сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период) в соответствии с муниципальным правовым актом представительного органа поселения (ст. 169 БК РФ).

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. Порядок и сроки составления проектов местных бюджетов устанавливаются местными администрациями с соблюдением требова-

---

<sup>316</sup> Об утверждении Положения о бюджетном процессе в муниципальном : решение Совета депутатов муниципального образования «Городское поселение – г. Осташков» от 11 января 2013 г. № 389 // Официальный сайт Городского поселения – г. Осташков. URL: <http://adm-ostashkov.ru/sostav-administracii-municipal-nogo-obrazovaniya.html>. (дата обращения: 05.12.2018).

ний, устанавливаемых БК РФ и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Следует обратить внимание на то, что при подготовке проекта бюджета местная администрация должна исходить из принципов единства бюджетной системы Российской Федерации<sup>317</sup>, полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов<sup>318</sup> и сбалансированности бюджета<sup>319</sup>.

Подготовленный проект решения о бюджете подлежит передаче в представительный орган для его рассмотрения и утверждения.

С этого момента начинается, регулируемая Гл. 21 БК РФ, вторая стадия бюджетного процесса «рассмотрение и утверждение проекта бюджета». Порядок рассмотрения и утверждения проекта решения о бюджете должен быть определен муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с требованиями БК РФ.

Данная стадия включает в себя: во-первых, внесение проекта бюджета и дополнительных материалов к нему на рассмотрение представительного органа муниципального образования в обязательном порядке в сроки, установленные муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования, но не позднее 15 ноября текущего года (ст. 185 БК РФ).

Например, в соответствии со ст. 35 Положения от 28 августа 2008 г. № 92о «О бюджетном процессе в городе Переславле-Залесском»<sup>320</sup> одновременно с проектом решения о бюджете города в городскую Думу вносятся следующие документы и материалы:

основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период),

---

<sup>317</sup> Согласно ст. 29 БК РФ данный принцип означает единство бюджетного законодательства Российской Федерации, принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы Российской Федерации, бюджетных мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и казенных учреждений, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

<sup>318</sup> В соответствии со ст. 32 БК РФ принцип устанавливает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах.

<sup>319</sup> Статьей 33 БК РФ данный принцип раскрывается как правило, согласно которому объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов.

При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

<sup>320</sup> О бюджетном процессе в городе Переславле-Залесском : решение Переславль-Залесской городской Думы от 28 августа 2008 г. № 92о // Переславская неделя. 2008. 10 сент.

предварительные итоги социально-экономического развития города Переславля-Залесского за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития города Переславля-Залесского за текущий финансовый год,

прогноз социально-экономического развития города Переславля-Залесского,

среднесрочный финансовый план города Переславля-Залесского (в случае, если проект бюджета города составляется и утверждается на очередной финансовый год),

пояснительная записка к проекту бюджета города,

верхний предел муниципального долга на конец очередного финансового года (на конец очередного финансового года и конец каждого года планового периода),

проект программы муниципальных внутренних заимствований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период),

проект программы муниципальных гарантий на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период),

оценка ожидаемого исполнения бюджета города на текущий финансовый год,

оценка потерь бюджета города от предоставляемых налоговых льгот в очередном финансовом году (очередном финансовом году и в плановом периоде),

прогноз поступления доходов от продажи и использования имущества и земельных участков, находящихся в муниципальной собственности на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период),

перечень городских целевых программ, предлагаемых к финансированию в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде),

заключение о результатах публичных слушаний по проекту решения о бюджете города на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), протокол публичных слушаний,

иные документы и материалы.

Закрепление БК РФ и принятыми в соответствии с ним положениями о бюджетном процессе в муниципальных образований правила о необходимости предоставления дополнительных материалов призвано обеспечить более качественную процедуру рассмотрения проекта бюджета, формированию полной картины возможных сценариев развития бюджетной деятельности в очередном финансовом году. Это содействует принятию взвешенного и обоснованного решения депутатским корпусом об утверждении проекта бюджета в первоначальной редакции, необходимости его корректировки, либо его отклонении.

Во-вторых, принятие к рассмотрению решения о бюджете. Данная процедура предполагает определение даты начала рассмотрения проекта бюджета, а также передачу внесенного проекта бюджета для экспертизы в контрольно-счетный орган муниципального образования.

В-третьих, рассмотрение и утверждение проекта решения о бюджете. Заключительная процедура данной стадии выражается в рассмотрении проекта бюджета и голосовании по нему.

Согласно ч. 2 ст. 187 БК РФ порядок рассмотрения проекта закона (решения) о бюджете и его утверждения, определенный законом субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования, должен предусматривать вступление в силу закона (решения) о бюджете с 1 января очередного финансового года, а также утверждение указанным законом (решением) показателей и характеристик (приложений) в соответствии со ст. 184.1. БК РФ. Например, в ст. 36 Положения от 22 января 2014 г. № 01/1 «О бюджетном процессе в городском округе Химки Московской области» закреплено предписание, согласно которому Совет депутатов городского округа утверждает решение о бюджете городского округа в сроки, предусматривающие вступление в силу решения о бюджете с 1 января очередного финансового года<sup>321</sup>.

Фиксация правила о вступлении в законную силу проекта бюджета с начала очередного финансового года обусловлена его продолжительностью. В соответствии со ст. 12 БК РФ финансовый год соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря.

Кроме того, указанный срок вступления в законную силу этого муниципального правового акта установлен ст. 5 БК РФ. Решение о бюджете подлежит официальному опубликованию не позднее 10 дней после его подписания в установленном порядке.

Также следует отметить, что требование об обязательности опубликования в официальном печатном издании муниципального образования распространяется не только на решения о бюджете, но и на отчет об его исполнении. Такое правило является выражением принципа прозрачности (открытости), установленного ст. 36 БК РФ.

Однако на практике могут возникать ситуации, когда отдельные муниципальные образования вступают в очередной финансовый год без утвержденного бюджета. Например, в силу конфронтации между местной администрацией и представительным органом местного самоуправления по согласованию отдельных положений проекта бюджета. В таком случае вводится специальный режим – временное управление бюджетом (ст. ст. 190–191 БК РФ), который применяется до утверждения местного бюджета.

Он, например, подразумевает доведение финансовым органом до главных распорядителей бюджетных средств бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств в размере, не превышающем одной двенадцатой части бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств в отчетном финансовом году; запрет на предоставление бюджетных кредитов; осуществление заимствований в размере более одной восьмой объема заимствований предыдущего финансового года в расчете на квартал, а также форми-

---

<sup>321</sup> Об утверждении Положения о бюджетном процессе в городском округе Химки Московской области : решение Совета депутатов городского округа Химки МО от 22 января 2014 г. № 01/1 // Химкинские новости. 2014. 31 янв.

рование резервных фондов. Однако эти ограничения и запреты не распространяются на расходы, связанные с выполнением публичных нормативных обязательств, обслуживанием и погашением государственного (муниципального) долга, выполнением международных договоров. Режим временного управления бюджетом

Третья стадия бюджетного процесса – исполнение бюджета и осуществление бюджетного учета. Порядок ее реализации определяется гл. 24 БК РФ.

Исполнение бюджета – это полное и своевременное поступление всех предусмотренных по бюджету доходов и обеспечение финансирования всех запланированных бюджетных расходов<sup>322</sup>.

Исполнение бюджетов по доходам предусматривает:

зачисление на единый счет бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, распределяемых по нормативам, действующим в текущем финансовом году, установленным БК РФ, законом (решением) о бюджете и иными законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, принятыми в соответствии с положениями БК РФ, со счетов органов Федерального казначейства и иных поступлений в бюджет;

перечисление излишне распределенных сумм, возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы;

зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм в соответствии с законодательством Российской Федерации;

уточнение администратором доходов бюджета платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

перечисление Федеральным казначейством излишне распределенных сумм, средств, необходимых для осуществления возврата (зачета, уточнения) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, с единых счетов соответствующих бюджетов на соответствующие счета Федерального казначейства, предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации (ст. 218 БК РФ).

В свою очередь – исполнение бюджета по расходам подразумевает:

принятие бюджетных обязательств;

подтверждение денежных обязательств;

санкционирование оплаты денежных обязательств;

подтверждение исполнения денежных обязательств (ст. 219 БК РФ).

---

<sup>322</sup> Крохина Ю. А. Указ. соч. С. 320.

Кроме того, в случае наличия дефицита в местном бюджете ст. 219.2. БК РФ предусматривается исполнение бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета. Оно осуществляется главными администраторами, администраторами источников финансирования дефицита бюджета в соответствии со сводной бюджетной росписью, за исключением операций по управлению остатками средств на едином счете бюджета, в порядке, установленном финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в соответствии с положениями БК РФ.

Санкционирование оплаты денежных обязательств, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита бюджета, осуществляется в порядке, установленном финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом).

Однако исполнение местного бюджета подразумевает не только поступление налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений, осуществление необходимых расходов или исполнение по источникам финансирования бюджета, но и реализацию финансового (бюджетного) контроля за целевым и эффективным использованием средств местного бюджета<sup>323</sup>.

Стадия исполнения бюджета включает в себя следующие процедуры: во-первых, составление и ведение сводной бюджетной росписи; во-вторых, составление и ведение кассового плана, кассовое обслуживание исполнения бюджетов; в-третьих, исполнение бюджета по доходам; в-четвертых, исполнение бюджета по расходам; в-пятых, внесение изменений в решение о бюджете; в-шестых, заключение местного бюджета.

Исполнение местного бюджета осуществляется местной администрацией. При этом кассовое обслуживание исполнения местных и других бюджетов бюджетной системы<sup>324</sup> осуществляется Федеральным казначейством России (принцип единства кассы, установленный ст. 38.2. БК РФ).

В целях организации кассового обслуживания исполнения бюджетов Федеральное казначейство Российской Федерации открывает в Центральном банке Российской Федерации счета, через которые все кассовые операции по исполнению бюджетов осуществляются Федеральным казначейством либо органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с соглашением, предусмотренным ч. 5 ст. 215.1 БК РФ.

В течение финансового года в целях финансирования дефицита местного бюджета могут осуществляться муниципальные заимствования в виде: выпуска муниципальных ценных бумаг, заимствований временно свободных денежных средств у третьих лиц, привлечения бюджетных кредитов и др.

---

<sup>323</sup> В тоже время следует учитывать, что финансовый (бюджетный) контроль осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса.

<sup>324</sup> Основы кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации определены ст. 241.1. БК РФ.

В рамках данной стадии бюджетного процесса в целях обеспечения решения вопросов местного значения осуществляются закупки товаров, работ и услуг, поскольку их финансирование производится за счет исполняемого бюджета.

Также значение муниципального заказа выражается в том, что при помощи него создаются условия для развития конкуренции, повышается занятость населения, развиваются в приоритетном порядке отдельные отрасли производства и оказания услуг.

Порядок осуществления муниципального заказа в настоящее время регулируется вступившим в законную силу с 1 января 2014 г. Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>325</sup>.

По завершению финансового года операции по исполнению местного бюджета подлежат прекращению 31 декабря<sup>326</sup>.

После завершения указанной начинается завершающая стадия бюджетного процесса – «Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности». Основы реализации данной стадии установлены Гл. 25.1. БК РФ.

Наличие данной стадии обеспечивает возможность реализации последующего финансового контроля за осуществляемой в отчетном финансовом году бюджетной деятельностью местной администрацией. Она включает в себя следующие процедуры:

Во-первых, составление бюджетной отчетности. Она разрабатывается местной администрацией. Отчетность включает в себя ряд документов, которые отражают информацию о различных финансовых и нефинансовых активах, обязательствах, а также проводимых операциях.

К таким документам относятся:

- 1) отчет об исполнении бюджета;
- 2) баланс исполнения бюджета;
- 3) отчет о финансовых результатах деятельности;
- 4) отчет о движении денежных средств;
- 5) пояснительная записка.

При этом отчет об исполнении местного бюджета обязательно должен содержать данные об исполнении бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

---

<sup>325</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Российская газета. 2013. 12 апр.

<sup>326</sup> Согласно ст. 242 БК РФ завершение операций органами Федерального казначейства по распределению в соответствии со ст. 40 БК РФ поступлений отчетного финансового года между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации и их зачисление в соответствующие бюджеты производится в первые пять рабочих дней текущего финансового года. Указанные операции отражаются в отчетности об исполнении бюджетов отчетного финансового года.

Во-вторых, внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета. Местная администрация должна внести бюджетную отчетность не позднее 1 апреля текущего года в первую очередь в контрольно-счетный орган муниципального образования для осуществления внешней проверки и подготовки заключения на него. Подготовка заключения на годовой отчет об исполнении местного бюджета проводится в срок, не превышающий один месяц (ст. 254.4 БК РФ).

После получения заключения не позднее 1 мая текущего года бюджетная отчетность передается в представительный орган муниципального образования для рассмотрения и утверждения. Это завершающая процедура этой стадии.

Согласно ст. 264.5. БК РФ по результатам рассмотрения годового отчета об исполнении бюджета представительный орган принимает решение об утверждении либо отклонении закона (решения) об исполнении бюджета.

В случае отклонения представительным органом решения об исполнении бюджета он возвращается для устранения фактов недостоверного или неполного отражения данных и повторного представления в срок, не превышающий один месяц.

В случае утверждения отчета об исполнении бюджета за отчетный финансовый год, утверждается одновременно: общий объем доходов, расходов и дефицита (профицита) бюджета. Отдельными приложениями к закону (решению) об исполнении бюджета за отчетный финансовый год утверждаются показатели:

- доходов бюджета по кодам классификации доходов бюджетов;

- доходов бюджета по кодам видов доходов, подвидов доходов, классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджета;

- расходов бюджета по ведомственной структуре расходов соответствующего бюджета;

- расходов бюджета по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов;

- источников финансирования дефицита бюджета по кодам классификации источников финансирования дефицитов бюджетов;

- источников финансирования дефицита бюджета по кодам групп, подгрупп, статей, видов источников финансирования дефицитов бюджетов классификации операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов.

Решением об исполнении бюджета могут также утверждаются иные показатели, установленные соответственно БК РФ, законом субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования для решения об исполнении бюджета (ст. 264.6 БК РФ).

Утверждение отчета об исполнении местного бюджета и его опубликование в официальном печатном издании завершает не только названную стадию, но и в целом весь бюджетный цикл.

Однако эффективное осуществление бюджетного процесса, финансовая устойчивость муниципальных образований обеспечивается специальным правовым институтом – муниципальным финансовым (бюджетным) контролем.

Муниципальный финансовый (бюджетный) контроль представляет собой разновидность государственного финансового (бюджетного) контроля. Его особенностями является то, что он реализуется органами местного самоуправления (местная администрация и контрольно-счетный орган муниципального образования), он охватывает использование муниципальных финансов. Порядок реализации и субъекты финансового (бюджетного) контроля определяются Гл. 26 БК РФ и Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ<sup>327</sup> (далее – Закон о контрольно-счетных органах).

Следует отметить, что до момента принятия Закона о контрольно-счетных органах в Российской Федерации не существовало специального нормативного правового акта<sup>328</sup>, создающего единые механизмы организации и деятельности контрольно-счетных органов, поскольку ни БК РФ, ни иные законодательные акты не решали эту задачу. При этом, это происходит в то время, когда именно эти органы должны взять на себя функции координации деятельности контрольных органов в сфере финансов с тем, чтобы свести к минимуму дублирование полномочий и параллелизм в работе при осуществлении контрольных мероприятий<sup>329</sup>.

Однако, несмотря на наличие массивного блока норм, регулирующих контроль, его эффективность остается на низком уровне. Это обусловлено тем, что предпринимаемые меры по правовому регулированию финансового контроля зачастую не учитывают уже сложившуюся положительную практику деятельности органов его осуществляющих. Наблюдаются многочисленные коллизии между нормативными правовыми актами. Отсутствует не только единая система эффективно действующих контрольно-счетных органов, но и общая терминология в нормативных правовых актах. Более того, следует отметить, что существенной проблемой, затрудняющей реализацию финансового контроля, является методологическая

---

<sup>327</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 4903.

<sup>328</sup> Деятельность рассматриваемых органов власти определялась в общих чертах Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также муниципальными нормативными правовыми актами.

<sup>329</sup> Степашин С. В. Качество контроля намного важнее его количества (выступление на совещании в Кремле по вопросу совершенствования государственного контроля в Российской Федерации) // Вестник АКСОР. 2008. № 4. С. 7.

неопределенность его осуществления контрольно-счетными органами в т. ч. на местном уровне.

Например, ст. 265 БК РФ предусматривается, что контрольно-счетный орган (КСО) осуществляют предварительный и последующий контроль. При этом, п. 4 данной статьи предусматривает, что предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В свою очередь, п. 5 указанной статьи содержит норму о том, что последующий финансовый контроль осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности.

Анализ положений ст. 265 БК РФ до внесения в нее изменений Федеральным законом 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>330</sup> показывает, что ею ранее выделялись не виды финансового контроля, а формы контроля. При этом предусматривалось, что:

предварительный контроль – реализуется в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам;

текущий контроль – в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами;

последующий контроль – в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Таким образом, следует отметить, что законодатель отошел от правовой конструкции форм контроля, реализуемых КСО и закрепляемых ранее, к его видам.

Вместе с тем, подобная конструкция полностью не исключена из бюджетного законодательства, поскольку формы контроля, применяемые КСО субъекта Российской Федерации в настоящее время фиксируются ст. 10 Закона о контрольно-счетных органах. В частности, ею закрепляется, что внешний государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется контрольно-счетными органами в форме контрольных или экспертно-аналитических мероприятий.

Более того, формы контроля активно применяются в деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации. Так, ст. 5 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»<sup>331</sup> предусматривает 18 форм парламентского контроля. При этом п. 2 данной статьи предоставляет палатам Федерального Собрания

---

<sup>330</sup> Российская газета. 2013. 7 авг.

<sup>331</sup> Российская газета. 2013. 14 мая.

Российской Федерации, комитетам палат Федерального Собрания Российской Федерации, Счетной палате Российской Федерации правомочия на проведение мероприятий по осуществлению предварительного парламентского контроля, текущего парламентского контроля и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений.

Следует также обратить внимание на то, что п. 1 ст. 265 БК РФ не предусматривается текущий финансовый контроль. В то время как теоретическая классификация финансового контроля в зависимости от времени реализации подразумевает последовательно: предварительный, текущий и последующий контроль<sup>332</sup>. Возможно при определении видов контроля законодателем была воспринята позиция Э.А. Вознесенского, который отрицал понятие текущего финансового (бюджетного) контроля, признавая формами контроля предварительный и последующий<sup>333</sup>.

В связи с этим, следует отметить, что в настоящее время законодателем исходя из буквального восприятия ст. 265 БК РФ КСО в т. ч. местного уровня лишаются возможности осуществления текущего финансового контроля.

Подобная ситуация отрицательно влияет на осуществление муниципального финансового (бюджетного) контроля.

---

<sup>332</sup> Статья 5 Федерального закона от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» парламентский контроль осуществляется в следующих формах: 1) рассмотрение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству Российской Федерации; 2) проведение палатами Федерального Собрания Российской Федерации, комитетами палат Федерального Собрания Российской Федерации, Счетной палатой Российской Федерации мероприятий по осуществлению предварительного парламентского контроля, текущего парламентского контроля и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений.

<sup>333</sup> Вознесенский Э. А. Финансовый контроль в СССР. Москва, 1973. С. 72.

## ГЛАВА 7. МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И ЧАСТНО-МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### *§ 1. Понятие, содержание и формы межмуниципального сотрудничества*

В 1996 году Российская Федерация вступила в Совет Европы – международную (межгосударственную) организацию, содействующую сотрудничеству между всеми странами Европы в области стандартов права, прав человека, демократического развития, законности и культурного взаимодействия, насчитывающую к настоящему времени в своем составе 47 государств. Следствием этого шага стала ратификация нашей страной Европейской хартии местного самоуправления, закрепившей на территории России европейские стандарты местного самоуправления.

В соответствии со ст. 10 Европейской хартии местного самоуправления (Право местных органов самоуправления на ассоциацию):

«1. Органы местного самоуправления имеют право, при осуществлении своих полномочий, сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес.

2. В каждом государстве должно быть признано право органов местного самоуправления вступать в какую-либо ассоциацию для защиты и достижения общих интересов и право вступать в какую-либо международную ассоциацию органов местного самоуправления.

3. Органы местного самоуправления могут сотрудничать с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом».

Другой международный акт – Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21 мая 1980 г. (далее – Конвенция)<sup>334</sup> направлена на развитие взаимодействия органов местного самоуправления с муниципальными образованиями зарубежных стран. В статье 2 Конвенции под приграничным сотрудничеством понимаются любые согласованные действия, направленные на укрепление и поощрение добрососедских отношений между территориальными сообществами или властями, находящимися под юрисдикцией разных государств и договоренностей, необходимых для достижения этих целей.

Российский законодатель, признавая необходимость и целесообразность существования межмуниципального сотрудничества, закрепил данный правовой институт в Законе № 131-ФЗ.

---

<sup>334</sup> Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21 мая 1980 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 31. Ст. 3103.

Согласно ч. 1 ст. 8 Закона № 131-ФЗ в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

В целях организации взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований Российской Федерации, в том числе в целях представления указанных интересов в федеральных органах государственной власти и организации сотрудничества муниципальных образований Российской Федерации с международными организациями и иностранными юридическими лицами, советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований (ч. 2 ст. 8).

В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. Указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления (ч. 4 ст. 8).

В ч. 3 ст. 8 «Межмуниципальное сотрудничество» Федерального закона № 131-ФЗ указывается, что с учетом особенностей территориальной и организационной основы муниципальных образований на добровольной основе могут быть образованы иные объединения муниципальных образований. Организация и деятельность указанных объединений осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям.

В данном случае статья 11 Ассоциации (союзы) Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>335</sup> закрепляет, что юридические лица и (или) граждане в целях представления и защиты общих, в том числе профессиональных, интересов, для достижения общественно полезных, а также иных не противоречащих федеральным законам и имеющих некоммерческий характер целей вправе создавать объединения в форме ассоциаций (союзов), являющиеся некоммерческими организациями, основанными на членстве.

Ассоциация (союз) не отвечает по обязательствам своих членов. Члены ассоциации (союза) несут субсидиарную ответственность по обязательствам этой ассоциации (союза) в размере и в порядке, предусмотренных ее учредительными документами.

---

<sup>335</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

Наименование ассоциации (союза) должно содержать указание на основной предмет деятельности членов этой ассоциации (союза) с включением слов «ассоциация» или «союз».

Межмуниципальное сотрудничество в Российской Федерации, как важнейший институт местного самоуправления, может осуществляться в различных организационно-правовых формах, в числе которых можно выделить: Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс), советы муниципальных образований субъекта Российской Федерации, межрегиональные ассоциации (союзы) муниципальных образований, ассоциации (союзы) муниципальных образований субъекта Российской Федерации, иные ассоциации (союзы) муниципальных образований.

## **§ 2. Общероссийское объединение муниципальных образований: понятие, структура, компетенция**

В соответствии со ст. 67 Федерального Закона № 131-ФЗ 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 состав единого общероссийского объединения муниципальных образований могут входить иные объединения муниципальных образований.

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.

Особенностью Единого общероссийского объединения муниципальных образований является то, оно не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований, ограничивать их деятельность (ч. 2 ст. 67 Закона № 131-ФЗ).

На собрании учредителей Единого общероссийского объединения муниципальных образований 7 июля 2006 года было принято решение о создании Единого общероссийского объединения муниципальных образований (Конгресса) и принятии его Устава (последние изменения внесены Решением Общего собрания членов Единого общероссийского объединения муниципальных образований (Конгресса) от 18 мая 2018 года). Полное официальное наименование данной организации на русском языке – Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс); сокращенное наименование – Общероссийский Конгресс муниципальных образований (далее ОКМО – *авт.*); официальное наименование на английском языке – «Russian

national Congress of Municipalities»); сокращенное наименование на английском языке – RNCM. Местонахождение Конгресса – город Москва. Интернет-сайт ОКМО – [www.okmo.pf](http://www.okmo.pf).

В настоящее время, учредителями ОКМО являются советы муниципальных образований всех 85-ти субъектов РФ. Таким образом, Конгресс объединяет все муниципалитеты страны.

Также в Конгрессе состоят межрегиональные организации межмуниципального сотрудничества: Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация малых и средних городов России, Ассоциация ЗАТО Росатома, Ассоциация городов Поволжья, Союз городов Центра и Северо-Запада России, Ассоциация сельских муниципальных образований и городских поселений.

Согласно общим положениям Устава ОКМО – Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс) является некоммерческой организацией, учрежденной советами (ассоциациями) муниципальных образований субъектов Российской Федерации в целях реализации положений ч. 2 ст. 8 и ст. 67 Закона № 131-ФЗ.

Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс) (далее по тексту – «Конгресс») осуществляет свою деятельность в соответствии и на основе Конституции Российской Федерации, Европейской хартии местного самоуправления, Закона № 131-ФЗ и Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», иных федеральных законов и нормативных правовых актов, настоящего Устава и Учредительного договора (п. 1.2).

Учредительными документами Конгресса являются Устав и Учредительный договор.

Конгресс является юридическим лицом, обладает обособленным имуществом, имеет самостоятельный баланс, расчетные и другие счета в кредитных учреждениях, в том числе в иностранной валюте, печати и штампы со своим наименованием, вправе иметь собственную символику, бланки со своим наименованием и эмблему.

Члены Конгресса сохраняют свою самостоятельность. Конгресс не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований, ограничивать их деятельность (п. 1.4).

В п. 1.5 Устава ОКМО указывается, что Конгресс не отвечает по обязательствам своих членов. Члены Конгресса несут субсидиарную ответственность по обязательствам Конгресса. Член Конгресса несет субсидиарную ответственность по обязательствам Конгресса пропорциональную своему ежегодному взносу за текущий год. В случае выхода из Конгресса (исключения из Конгресса) выбывший член несет субсидиарную ответственность по обязательствам Конгресса пропорционально своему последнему ежегодному взносу за текущий год в течение двух лет с момента выхода (исключения).

Конгресс как некоммерческая организация не преследует в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли. Конгресс может по

решению своих органов управления осуществлять предпринимательскую деятельность, направленную на достижение своих уставных целей и задач, либо соответствующую этим целям и задачам. Прибыль, полученная от осуществления такой предпринимательской деятельности, не подлежит распределению между членами Конгресса и направляется на реализацию уставных целей и задач в соответствии с решениями органов управления Конгресса (п. 1.6).

Для осуществления предпринимательской деятельности Конгресс может создавать хозяйственные общества или участвовать в таких обществах.

Конгресс может создавать некоммерческие организации или участвовать в таких организациях.

Конгресс может создавать филиалы и представительства. Филиалы и представительства, не являющиеся юридическими лицами, действуют на основе утверждаемых Конгрессом положений о них<sup>336</sup>.

Целями Единого общероссийского объединения муниципальных образований (Конгресса) являются:

1) организация взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований;

2) выражение и защита общих интересов муниципальных образований Российской Федерации;

3) представление указанных интересов

- в федеральных органах государственной власти;
- в совещательных органах и иных учреждениях, созданных в целях содействия решению вопросов государственной политики, затрагивающих интересы местного самоуправления;

- в общероссийских и межрегиональных общественных объединениях;

- в организациях, осуществляющих хозяйственную деятельность в сферах, касающихся интересов местного самоуправления;

4) обеспечение муниципальных образований Российской Федерации полной и достоверной информацией о деятельности органов и организаций, касающейся интересов местного самоуправления

5) организация сотрудничества муниципальных образований Российской Федерации с международными организациями и иностранными юридическими лицами.

Для достижения своих целей Конгресс в соответствии с п. 3.2 Устава ОКМО решает следующие задачи:

3.2.1 вступает во взаимоотношения с федеральными органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, международными организациями, юридическими и физическими лицами, в том числе иностранными, в интересах развития местного самоуправления;

---

<sup>336</sup> О Конгрессе – ОКМО. URL: <http://okmo.news/about.php?2> (дата обращения: 25.10.2019).

3.2.2 участвует в формировании федеральных и региональных целевых программ, направленных на развитие местного самоуправления, осуществляет общественный контроль за их реализацией;

3.2.3 участвует в формировании законодательства, влияющего или могущего влиять на деятельность муниципальных образований, включая подготовку изменений в нормативные правовые акты, поправок в их проекты, а также подготовку проектов правовых актов;

3.2.4 осуществляет сбор, изучение и анализ информации по вопросам организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации;

3.2.5 осуществляет сбор, изучение и распространение лучшей практики решения вопросов местного значения;

3.2.6 содействует внедрению прогрессивных приемов и способов управления в деятельность органов местного самоуправления;

3.2.7 оказывает иную методическую помощь муниципальным образованиям в вопросах организации и деятельности местного самоуправления;

3.2.8 содействует развитию межмуниципального сотрудничества, в том числе организует методическое и экспертное содействие советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации;

3.2.9 проводит научно-методическую работу по изучению актуальных вопросов развития местного самоуправления и отраслей муниципального хозяйства, в том числе с привлечением ученых и специалистов;

3.2.10 содействует развитию системы подготовки и переподготовки кадров муниципальных служащих и выборных лиц местного самоуправления муниципальных образований и реальному учету потребностей муниципальных образований в ходе такой подготовки и переподготовки;

3.2.11 осуществляет подготовку и представление высшим органам государственной власти Российской Федерации (Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, Государственной Думе, Совету Федерации) ежегодного доклада о состоянии и развитии местного самоуправления в Российской Федерации;

3.2.12 осуществляет международные связи по вопросам местного самоуправления, в том числе с Палатой местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы в соответствии с федеральными законами и указами Президента Российской Федерации;

3.2.13 в установленном порядке 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;

3.2.14 осуществляет иную деятельность, соответствующую целям Конгресса, не противоречащую действующему законодательству Российской Федерации<sup>337</sup>.

На данный момент членами Общероссийского Конгресса муниципальных образований являются советы муниципальных образований 85 субъектов РФ, и сегодня ОКМО объединяет 92 % российских муниципальных образований.

В порядке, определяемом Президентом РФ, ОКМО представляет предложения по составу кандидатов в представители РФ 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 (КМРВСЕ). Начиная с 2007 года, ОКМО выполняет роль секретариата национальной делегации РФ в Палате местных властей КМРВСЕ.

Высшим органом управления Конгресса является Общее Собрание членов Конгресса. Общее Собрание вправе принимать решения по всем вопросам деятельности Конгресса.

К исключительной компетенции Собрания относятся:

- избрание и принятие решений о досрочном прекращении полномочий Президента, председателей палат и комитетов Конгресса, Исполнительного директора и членов Ревизионной комиссии Конгресса, утверждение состава Президиума;
- утверждение Устава и внесение в него изменений и дополнений, годовых отчетов и бухгалтерской (финансовой) отчетности;
- утверждение приоритетных направлений деятельности, основных планов, программ и проектов Конгресса;
- утверждение принципов формирования и использования имущества Конгресса, размера, порядка, способов и сроков уплаты вступительных, ежегодных членских и целевых взносов и т. д.

Собрание Конгресса созывается по мере необходимости, но не реже одного раза в год.

Собрание созывается Президентом Конгресса по своей инициативе или по требованию:

- не менее одной трети членов,
- двух третей состава Президиума Конгресса,
- Ревизионной комиссии.

Собрание проводится в течение тридцати дней со дня принятия Президентом Конгресса решения о созыве Собрания или представления Президенту Конгресса требования о его созыве.

О месте и времени проведения Собрания, а также о вопросах, выносимых на его рассмотрение, Президент Конгресса должен сообщить участникам не позднее, чем за пятнадцать дней до назначенного срока.

---

<sup>337</sup> Структура и управление – ОКМО. URL: <http://okmo.news/about.php?6> (дата обращения: 26.10.2019).

Формой работы Собрания являются заседания. Собрание проводит обсуждение вопросов, вырабатывает позиции и принимает решения с учетом докладов и рекомендаций, представляемых Президиумом Конгресса, Президентом Конгресса.

На заседании председательствует Президент Конгресса, а в его отсутствие – один из членов Президиума по решению Собрания.

Собрание правомочно, если на заседании присутствуют представители более чем от половины членов Конгресса.

Отсутствие на заседании представителя члена Конгресса допускается только по вынуждающим обстоятельствам, о чем член Конгресса должен заблаговременно сообщить Президенту Конгрессу, представив подтверждение невозможности участия в заседании<sup>338</sup>.

Согласно п. 5.6 Устава ОКМО решения Собрания принимаются простым большинством голосов от числа представленных на заседании членов Конгресса, однако по ряду вопросов (например, избрание Президента Конгресса, Исполнительного директора Конгресса, утверждение состава Президиума Конгресса, принятие решения о досрочном прекращении полномочий Президента Конгресса, Исполнительного директора Конгресса и членов Президиума Конгресса) решения Собрания принимаются квалифицированным большинством в две третьих голосов от числа представленных на заседании членов Конгресса. Решения Собрания о преобразовании Конгресса может быть принято только единогласно всеми членами Конгресса, заключившими Учредительный договор.

Решения Собрания принимаются посредством открытого голосования, если решение о проведении тайного голосования посредством бюллетеней не принято Собранием. Решения Собрания подписываются Президентом Конгресса. В случае невозможности подписания решений Собрания Президентом Конгресса, решение Собрания подписывает председательствующий на заседании член Президиума Конгресса.

Решения Собрания, за исключением решений, касающихся организации его работы, рассылаются Исполнительной дирекцией Конгресса всем членам Конгресса не позднее, чем через десять дней после заседания Собрания.

При голосовании каждый член Конгресса имеет один голос, выражаемый лицом, имеющим право действовать без доверенности от имени соответствующего совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации или иного объединения муниципальных образований (при наличии нескольких лиц, имеющих право действовать без доверенности, – тем из них, кто является лицом, избранным в органы местного самоуправления, или выборным должностным лицом местного самоуправления), а в его отсутствие – лицом, представляющим члена Конгресса по выданной им доверенности.

Общее руководство деятельностью Конгресса в период между заседаниями Собрания осуществляет *Президиум Конгресса*. Принципы формирова-

---

<sup>338</sup> Структура и управление – ОКМО. URL: <http://okmo.news/about.php?6> (дата обращения: 26.10.2019).

ния, общее число членов Президиума Конгресса, а также его персональный состав определяются Собранием по представлению Президента Конгресса. В состав Президиума Конгресса входят по должности Президент Конгресса и Исполнительный директор Конгресса. Члены Президиума Конгресса действуют на персональной основе и не могут передавать свои полномочия другим лицам. Состав Президиума Конгресса подлежит ротации один раз в год.

К компетенции Президиума Конгресса относятся такие вопросы как: разработка планов деятельности Конгресса, принятие иных решений о порядке и сроках реализации приоритетных направлений деятельности Конгресса; утверждение перечня вопросов, выносимых на Собрание, и их предварительное рассмотрение; утверждение годового отчета – отчета об исполнении сметы (финансового плана) Конгресса и годового бухгалтерского баланса; утверждение сметы (финансового плана) Конгресса и внесение в него изменений; определение по поручению Собрания размеров, порядка и сроков уплаты целевых взносов членов Конгресса; создание филиалов и открытие представительств Конгресса; образование по представлению Президента Конгресса палат Конгресса, осуществляющих изучение и мониторинг проблематики вопросов местного самоуправления, касающихся общих интересов соответствующего типа муниципальных образований; комитетов Конгресса, осуществляющих изучение проблематики вопросов местного самоуправления в разрезе основных направлений деятельности муниципальных образований и отраслей муниципального хозяйства; комиссий Конгресса, осуществляющих изучение проблематики вопросов местного самоуправления в разрезе муниципальных образований, имеющих особенности осуществления в них местного самоуправления; иных консультативно-экспертных структур; принятие положений о них; участие в других организациях, в том числе их создание; *контроль деятельности Президента Конгресса и Исполнительного директора Конгресса*; осуществление других функций, предусмотренных Уставом, Учредительным договором, а также решениями Собрания.

Высшим должностным лицом Общероссийского Конгресса муниципальных образований является *Президент Конгресса*, который представляет Конгресс во взаимоотношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями и другими общественными объединениями, международными организациями.

Президент Конгресса без доверенности действует от имени Конгресса, представляет его интересы в отношениях с физическими и юридическими лицами, в том числе иностранными. Президент Конгресса осуществляет общее руководство деятельностью Конгресса, в том числе его исполнительными и рабочими органами. В пределах предоставленных ему полномочий Президент Конгресса вправе распоряжаться имуществом Конгресса и осуществлять иные юридически значимые действия от имени Конгресса.

Президент Конгресса вправе решать все вопросы, связанные с осуществлением текущей деятельности Конгресса, за исключением отнесенных к компетенции Собрания и Президиума Конгресса.

Президент Конгресса избирается Собранием сроком на 3 года. Для Президента Конгресса установлен ряд ограничений и запретов, так он не может быть государственным служащим или муниципальным служащим, занимать государственные должности в системе государственных органов исполнительной или судебной власти.

Президент Конгресса осуществляет полномочия, как правило, на не освобожденной основе. Полномочия Президента Конгресса прекращаются после избрания нового Президента Конгресса.

Не реже одного раза в год Президент Конгресса отчитывается перед Собранием о результатах деятельности Конгресса.

Исполнительным органом Общероссийского Конгресса муниципальных образований является *Исполнительный директор Конгресса*, который в своей деятельности подотчетен Общему Собранию членов Конгресса, Президиуму Конгресса и Президенту Конгресса. Исполнительный директор Конгресса избирается сроком на 3 года Общим Собранием членов Конгресса по предложению Президента Конгресса.

Исполнительный директор возглавляет Исполнительную дирекцию Конгресса. Он осуществляет правовое, научно-методическое, организационное и финансово-хозяйственное обеспечение деятельности Конгресса, Президента Конгресса, Президиума Конгресса и Ревизионной комиссии.

В рамках своих прав Исполнительный директор Конгресса распоряжается имуществом Конгресса. По вопросам, входящим в его компетенцию, Исполнительный директор Конгресса издает приказы и распоряжения<sup>339</sup>.

Контроль за соответствием деятельности органов управления Конгресса уставным целям и задачам Конгресса, решениям Собрания, законностью и эффективностью использования средств и имущества Конгресса осуществляет Ревизионная комиссия Конгресса. Ревизионная комиссия избирается Собранием сроком на три года из числа представителей членов Конгресса, имеющих право действовать без доверенности от имени соответствующего члена Конгресса, в составе семи членов. Члены Ревизионной комиссии избирают из своего состава Председателя Ревизионной комиссии. Председатель Ревизионной комиссии, члены Ревизионной комиссии вправе присутствовать на заседаниях Президиума Конгресса с правом совещательного голоса. В соответствии с п. 8.2 Устава ОКМО: «Ревизионная комиссия дает заключение по годовому отчету – отчету об исполнении сметы (финансового плана) Конгресса. Ревизионная комиссия проводит проверку по решению Собрания или Президиума Конгресса, по требованию одной трети членов Конгресса, а также по собственной инициативе. О результатах проверки Ревизионная комиссия отчитывается перед Собранием»<sup>340</sup>. Должностные лица Конгресса обязаны по требованию Ревизионной комиссии предоставлять все необходимые ей бухгалтерские, финансовые и другие документы, а также личные объяснения по вопросам деятельности Конгресса. В случае выявления существ-

---

<sup>339</sup> Структура и управление – ОКМО // URL: <http://okmo.news/about.php?6> (дата обращения: 26.10.2019).

<sup>340</sup> Там же.

венных нарушений в деятельности органов управления Конгресса, Ревизионная комиссия вправе требовать созыва Собрания. Члены Ревизионной комиссии не могут входить в иные органы управления Конгресса, исполнять обязанности Президента Конгресса, занимать штатную должность в исполнительном секретариате Конгресса<sup>341</sup>. Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс) как организация, обеспечивающая представительство интересов местного самоуправления на федеральном уровне, принимает участие практически во всех значимых мероприятиях муниципальной сферы, организуемых федеральными органами государственной власти – Администрацией Президента РФ, Аппаратом Правительства РФ, профильными комитетами палат Федерального Собрания РФ, министерствами и ведомствами.

### ***§ 3. Особенности организации и деятельности Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации***

В соответствии с ч. 1 ст. 66 Закона № 131-ФЗ в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям.

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по взаимодействию органов государственной власти субъектов Российской Федерации с советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации определяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Согласно ч. 2 ст. 66 Закона № 131-ФЗ съезд (собрание членов) совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации:

- 1) утверждает устав совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации;
- 2) определяет размеры и порядок уплаты членских взносов на осуществление деятельности совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации и содержание органов управления совета муниципальных образований;
- 3) избирает органы управления совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации;
- 4) осуществляет иные полномочия, определенные уставом совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

При этом, осуществляя свои цели, задачи и функции, Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации не вправе вмешивать-

---

<sup>341</sup> Структура и управление – ОКМО.

ся в деятельность муниципальных образований, ограничивать их деятельность.

Следует отметить, что Закон № 131-ФЗ прямо относит регулирование статуса советов муниципальных образований к сфере Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Федеральный закон о некоммерческих организациях). Тем самым, законодатель относит советы муниципальных образований к одной из разновидностей некоммерческих организаций, учреждаемых на добровольной основе.

В научной литературе обращалось внимание на несоответствие норм двух названных Законов<sup>342</sup>. Так, А. А. Замотаев отмечает, что, с одной стороны, Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. предписывает создавать советы муниципальных образований в каждом субъекте РФ, с другой – это противоречит принципу добровольности при учреждении ассоциаций, праву свободного выхода из ее состава по истечении финансового года (ст. 11 Федерального закона о некоммерческих организациях)<sup>343</sup>. Отмечаются расхождения охарактеризованных Федеральных законов в части наименований советов муниципальных образований (в одном устанавливается единое название, в другом обязательно используются слова «ассоциация» или «союз»), возможность преобразования советов муниципальных образований в иные формы некоммерческих организаций – в фонды, автономные некоммерческие организации, хозяйственные общества или товарищества (ч. 4 ст. 17 Федерального закона о некоммерческих организациях), ликвидации советов муниципальных образований (ст. 18), распределения имущества после ликвидации (ст. 20) и некоторые другие вопросы<sup>344</sup>.

На данный момент советы муниципальных образований созданы в 85 субъектах РФ, в т. ч. и в Иркутской области.

Так, в апреле 1996 года Управлением юстиции администрации Иркутской области была зарегистрирована некоммерческая общественная организация «Ассоциация мэров городов и районов Иркутской области», учредителями которой стали подписавшие учредительный договор 12 из 37 мэров городов и районов Иркутской области: Иркутска, Ангарска, Шелехова, Братска, Нижнеудинска, Саянска, Усть-Кутского и Иркутского районов и другие. Первым председателем ассоциации был избран мэр Ангарского муниципального образования Непомнящих Владимир Александрович.

В марте 2003 года состоялась государственная регистрация некоммерческой организации «Ассоциация муниципальных образований Иркутской области», созданной в результате преобразования некоммерческой общест-

---

<sup>342</sup> Бабичев И. В. Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации как публично-правовые субъекты и институты местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 39–44 ; Лызлов Д. Н. Особенности правового статуса советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации // Юрист. 2006. № 9. С. 12–13.

<sup>343</sup> Замотаев А. А. О создании советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации и единого общероссийского объединения муниципальных образований // Институциональный, правовой и экономический федерализм : ежеквартальный бюллетень. 2005. № 2. С. 22–23.

<sup>344</sup> Москаленко А. Ф. Правовое регулирование межмуниципального сотрудничества: международно-правовой аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 12. С. 39–44.

венной организации «Ассоциация мэров городов и районов Иркутской области». Решением Совета Ассоциации образована Исполнительная дирекция. В состав преобразованной Ассоциации вошли все 37 муниципальных образований Иркутской области.

В октябре 2006 года на Общем собрании Ассоциации в Устав были внесены дополнения и в соответствии со ст. ст. 8, 66 Федерального закона № 131-ФЗ Ассоциация приобретает статус Совета муниципальных образований Иркутской области.

В связи с принятием Федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа», 20 декабря 2007г. на Общем собрании Ассоциации было принято решение о присоединении Ассоциации «Совет муниципальных образований Усть-Ордынского Бурятского автономного округа». В связи с этим, по состоянию на 01.01.2009г. членами НО "Ассоциация муниципальных образований Иркутской области" являются: 9 из 9 городских округов, 33 из 33 муниципальных районов, 51 из 67 городских поселений и 270 из 365 сельских поселений Иркутской области. Всего 333 из 475 муниципальных образований.

Органами управления Ассоциации в соответствии с п. 7.1 ее Устава являются следующие.

1. Общее собрание членов Ассоциации.
2. Совет Ассоциации.
3. Исполнительная дирекция.
4. Контрольно-ревизионная комиссия.
5. Секция Ассоциации.
6. Палаты Ассоциации.

На состоявшемся 31 января 2019 года Общем собрании членов Ассоциации избраны руководящие органы: совет Ассоциации, советы 5 палат, правление 5 секций, контрольно-ревизионная комиссия, утвержден план работы на 2019 год. Председателем Ассоциации избран Семёнов Вадим Александрович – мэр города Черемхово<sup>345</sup>.

Согласно п. 2.1. Устава некоммерческой организации «Ассоциация муниципальных образований Иркутской области» основными целями Ассоциации являются:

– содействие становлению и развитию экономической, правовой организационной, территориальной основы местного самоуправления в Иркутской области;

– представление и защита интересов муниципальных образований Иркутской области во взаимоотношениях с органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Иркутской области;

---

<sup>345</sup> Совет муниципальных образований Иркутской области – некоммерческая организация «Ассоциация муниципальных образований Иркутской области». Об ассоциации. URL: <http://amoio.ru/about/> (дата обращения: 04.11.2019.).

– установление и развитие связей и взаимодействия с союзами городов и других муниципальных образований, как в Иркутской области, так и в РФ и в зарубежных странах в области экономической и социальной политики, а также обменом опыта градостроительства и самоуправления;

– координация деятельности муниципальных образований по социально-экономическому развитию их территорий, более эффективному осуществлению своих прав и защите интересов;

– содействие решению социальных и экономических проблем населения муниципальных образований Иркутской области;

– содействие уменьшению социальной напряженности и повышению уровня жизни населения муниципальных образований Иркутской области;

– содействие органам местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области в создании условий, отвечающих материальным и духовным потребностям каждого человека, развитию культуры народов и сохранению целостности экосистемы.

Предметом деятельности Ассоциации *в области становления и развития местного самоуправления, представления и защиты прав и интересов муниципальных образований* являются:

- внедрение эффективных структур управления муниципальными образованиями области;

- подготовка совместных предложений органам государственной власти Российской Федерации и Иркутской области по проектам нормативных правовых актов Российской Федерации и Иркутской области и иным документам, поступившим на рассмотрение Ассоциации;

- выработка рациональных форм реализации действующего законодательства Российской Федерации, Иркутской области;

- подготовка предложений и участие в реализации федеральных и межрегиональных программ и проектов государственной поддержки местного самоуправления;

- координация усилий в поисках путей улучшения экономической и социальной обстановки в муниципальных образованиях, решения сложных территориальных, правовых вопросов;

- осуществление обмена проектами правовых актов и правовыми актами, принятыми органами местного самоуправления муниципальных образований;

- оказание органам местного самоуправления организационной, методической и юридической помощи.

*В экономической области Ассоциация* содействует:

- развитию связей между промышленными предприятиями, сельскохозяйственными производителями, а также между субъектами сельскохозяйственного и промышленного производства муниципальных образований;

- разработке и внедрению прогрессивных технологий, оборудования и методов организации труда в различных сферах городского хозяйства;

- созданию и деятельности бирж труда и трудовых ресурсов;

- разработке и внедрению наукоемких, малоресурсных программ промышленного производства;
- совместным действиям муниципальных образований по обеспечению населения продовольственными и промышленными товарами;
- разработке единых подходов городов в антимонопольной, налоговой политике и ценообразования в согласованных сферах деятельности, в рамках действующего законодательства и в пределах полномочий органов местного самоуправления;
- организации экономического пространства для формирования рынка товаров, услуг, капитала, информации, трудовых ресурсов;
- деятельности городов и районов в развитии транспортной сети и связи;
- деятельности городов и районов в сфере отдыха населения и туризма.

*В социальной области:*

- обеспечение проведения муниципальными образованиями согласованных мер по социально-правовой защите своего населения;
- организация обмена опытом органов местного самоуправления в области развития муниципальных систем здравоохранения, образования, организации работы с населением;
- благотворительная деятельность;
- разработка межрегиональной программы занятости населения;
- содействие органам местного самоуправления муниципальных образований области по урегулированию миграционных потоков;
- разработка программ, препятствующих снижению уровня жизни населения в условиях роста цен на продовольствие и промышленные товары широкого спроса.

*В экологической области:*

- содействие внедрению программ охраны окружающей среды в муниципальных образованиях Иркутской области;
- разработка и содействие внедрению экологически чистых и безотходных технологий;
- содействие охране существующих и созданию новых заповедных зон и мест отдыха населения в муниципальных образованиях области.

*В области культуры и спорта:*

- разработка и содействие в осуществлении согласованных программ по возрождению национальных традиций, проведение культурных обменов и выставок;
- разработка и помощь в осуществлении согласованных спортивных программ, развитие физической культуры.

*В области охраны общественного порядка:*

- разработка и помощь в осуществлении согласованных программ защиты жителей муниципальных образований от преступных посягательств на их права и интересы;

- оказание содействия в преодолении чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий в муниципальных образованиях Иркутской области<sup>346</sup>.

В своей практической деятельности Ассоциация муниципальных образований Иркутской области занимается обобщением и распространением лучших практик муниципального управления.

Кроме того, правлениями секций Ассоциации проводятся семинары-совещания, организуется обучение специалистов органов местного самоуправления на курсах повышения квалификации, обучающие семинары. Представители Ассоциации принимают участие в семинарах, заседаниях «круглых столов», депутатских слушаниях, организуемых Законодательным Собранием Иркутской области.

В работе по обобщению и распространению лучших практик муниципального управления, решению проблем реформы местного самоуправления Ассоциация тесно сотрудничает с газетой «Областная», в каждом номере которой публикуются материалы о деятельности муниципальных образований, о положительных тенденциях и проблемах местного самоуправления, интервью с главами муниципальных образований, в которых анализируется состояние ЖКХ, межбюджетные отношения и т. д.

Заключен договор о сотрудничестве Ассоциации с информационным агентством «Байкал Инфо», позволяющий оперативно информировать население, органы и должностных лиц местного самоуправления о мероприятиях, проводимых Ассоциацией и муниципальными образованиями области. Прочные отношения установились с рядом общероссийских изданий в частности с журналом «Муниципальная Россия», в котором регулярно публикуются материалы руководства Ассоциации, мэров, глав поселений о первоочередных задачах местного самоуправления Иркутской области.

По итогам работы в 2010 году Ассоциация муниципальных образований Иркутской области заняла II место в конкурсе муниципальных образований в номинации «Лучший Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации». В 2011 году Министерство Регионального развития Российской Федерации признало Ассоциацию лучшим Советом муниципальных образований субъекта РФ.

Анализ целей, задач, направлений деятельности, компетенции советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации показывает, что они во многом совпадают и сводятся к методической, образовательной, информационной и организационной работе.

В целом подобные задачи идентичны задачам функционирующих в настоящее время межрегиональных ассоциаций – Союза российских городов, Ассоциации малых и средних городов России, Российского союза местных властей, Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, Союза городов центра и северо-запада России, Ассоциации городов Поволжья, Ассоциации

---

<sup>346</sup> Устав некоммерческой организации «Ассоциация муниципальных образований Иркутской области» : принят Общим собранием некоммерческой общественной организации «Ассоциация мэров городов и районов Иркутской области», протокол № 3 от 26 февраля 2003 г., с изменениями от 28 февраля 2018 г. URL: <http://amoio.ru/about/ustav/ustav/> (дата обращения: 26.10.2019).

городов юга России. Вместе с тем, если межрегиональные ассоциации и союзы образованы и действуют строго на добровольных началах, то советы муниципальных образований создаются в каждом субъекте РФ<sup>347</sup>.

Вместе с тем, кроме Единого общероссийского объединения муниципальных образований и советов муниципальных образований субъектов РФ существуют и иные ассоциации, союзы муниципальных образований или органов местного самоуправления общероссийского и межрегионального уровня.

#### **§ 4. Общероссийские организации межмуниципального сотрудничества**

**Всероссийский Совет местного самоуправления.** Общероссийская общественная организация «Всероссийский Совет местного самоуправления» учреждена 31 мая 2006 года. ВСМС является добровольным, основанным на членстве, самоуправляемым общественным объединением, созданным по инициативе граждан Российской Федерации.

Основными целями организации является:

- 1) содействие реализации конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления;
- 2) создание условий для формирования эффективной системы местного самоуправления;
- 3) содействие в обеспечении высокого качества и комфортных условий жизни граждан Российской Федерации;
- 4) содействие развитию различных форм и механизмов гражданского участия в работе органов государственной власти и местного самоуправления;
- 5) обеспечение эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации с целью повышения качества жизни населения и эффективного развития территорий;
- 6) содействие реализации механизмов оказания социальной поддержки и защиты граждан;
- 7) оказание юридической помощи гражданам и некоммерческим организациям, правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина;
- 8) осуществление благотворительной деятельности, а также деятельности в области содействия благотворительности и добровольчества;
- 9) осуществление деятельности в области просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического

---

<sup>347</sup> Москаленко А. Ф. Правовое регулирование межмуниципального сотрудничества: международно-правовой аспект и российское законодательство // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 12. С. 43.

состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности.

Для достижения уставных целей Организация в соответствии с действующим законодательством решает следующие задачи.

1. Участвует в разработке и корректировке решений, принимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления.

2. Оказывает содействие в разработке предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации в целях реализации потребностей граждан.

3. Информировывает население о целях и задачах, текущей деятельности Организации, ведет агитационно-массовую и пропагандистскую работу с населением.

4. Содействует разработке и внедрению программ комплексного социально-экономического развития территорий.

5. Принимает участие в муниципальных выборах путем выдвижения кандидатов в органы местного самоуправления, организует предвыборную агитацию за выдвинутых и поддерживаемых Организацией кандидатов.

6. Участвует в подготовке и проведении референдумов в Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации и местных референдумов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

7. Формирует и готовит кадровый резерв для органов государственной власти и органов местного самоуправления.

8. Оказывает консультационную помощь органам местного самоуправления, в том числе путем разработки методических рекомендаций, проектов правовых актов для органов местного самоуправления.

9. Организует работу по мониторингу состояния и развития институтов общественного самоуправления в муниципальных образованиях.

10. Ведет исследовательскую работу в области муниципального управления, разработку современных моделей муниципального управления.

11. Оказывает содействие в самоорганизации граждан;

12. Содействует в профессиональной деятельности членам Организации.

13. Ведет работу с молодежью, привлекает ее к участию в осуществлении молодежной политики Организации.

14. Проводит обучение кадров, актива и членов Организации.

К настоящему моменту региональные отделения Организации созданы в 81 регионе России.

Членами организации являются физические лица (представители органов местного самоуправления и депутаты региональных законодательных собраний, депутаты Городской Думы, сенаторы, представители общественных организаций).

Ежегодно Всероссийский Совет местного самоуправления проводит более 100 массовых проектов в Москве и регионах, создавая площадки для конструктивного диалога между главами муниципальных образований, предста-

вителями власти, бизнес-структур, общественных и политических организаций по насущным проблемам местного самоуправления.

Важнейшим направлением работы ВСМС является выявление лучших практик муниципального управления и организация обмена опытом между руководителями различных муниципальных образований<sup>348</sup>.

### **Союз представительных органов местного самоуправления муниципальных образований Российской Федерации**

Союз представительных органов местного самоуправления муниципальных образований Российской Федерации является добровольным общероссийским объединением представительных органов власти муниципальных образований Российской Федерации, созданным в целях объединения усилий представительных органов местного самоуправления городов России, направленных на формирование и развитие местного самоуправления в Российской Федерации, защиту прав и законных интересов муниципальных образований. Координационному Совету Собрания руководителей представительных органов местного самоуправления поручено продолжать исполнять функции по организации, координации деятельности и обмену опытом представительных органов местного самоуправления муниципальных образований России.

В настоящее время членами Союза являются 77 крупных городов России: Екатеринбург, Калининград, Краснодар, Иркутск, Тюмень, Якутск, Казань, Хабаровск, Краснодар, Сочи, Новороссийск и др.

По итогам заседаний Координационного Совета Союза и обсуждений готовятся запросы и письма в органы федеральной власти РФ, вносятся поправки в законодательство, вырабатывается авторитетная позиция представителей органов местного самоуправления по проблемам муниципальных образований.

Союз принял самое активное участие в обсуждении закона о реформе местного самоуправления, активно вносил свои предложения. Благодаря тому, что законодательные инициативы поступают от Союза, в который входят председатели 77 парламентов крупных городов РФ, они находят реальный отклик на федеральном уровне.

Союз активно взаимодействует с крупнейшими общественными Общероссийскими организациями и объединениями (Всероссийский Совет местного самоуправления, Союз Российских городов, Международная Ассамблея столиц и крупных городов и др.), а также с региональными и межрегиональными Ассоциациями и Объединениями<sup>349</sup>.

**Союз российских городов** – добровольное объединение муниципальных образований – городов-центров субъектов Российской Федерации и других городских муниципальных образований, созданное в целях координации деятельности муниципальных образований, более эффективного осуществле-

---

<sup>348</sup> Общероссийская общественная организация «Всероссийский Совет местного самоуправления». Об организации. URL: <http://www.vsmsinfo.ru/ob-organizatsii> (дата обращения: 26.10.2019).

<sup>349</sup> Союз представительных органов местного самоуправления муниципальных образований Российской Федерации. URL: [http://spovrf.ru/index/istorija\\_sojuza/0-4](http://spovrf.ru/index/istorija_sojuza/0-4) (дата обращения: 26.10.2019).

ния ими своих прав и интересов, развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Союз российских городов (далее – Союз) был создан 13 марта 1991 года представителями 65 городов в целях содействия становлению и развитию местного самоуправления в Российской Федерации.

Высшим руководящим органом Союза российских городов является Общее собрание, которое избирает Президента и Правление сроком на два года.

СОЮЗ создан в целях содействия становлению и развитию местного самоуправления в городских муниципальных образованиях Российской Федерации, создания условий для эффективной реализации норм законодательства о местном самоуправлении, эффективного осуществления полномочий местного самоуправления, координации деятельности городских муниципальных образований по различным направлениям деятельности, представительства и защиты прав и интересов городских муниципальных образований, обеспечения взаимодействия с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Основными предметами деятельности СОЮЗА являются:

- организация взаимодействия городских муниципальных образований по вопросам, затрагивающим интересы местного самоуправления;
- способствование реализации в муниципальных образованиях – членах СОЮЗА проектов, обеспечивающих эффективное исполнение органами местного самоуправления своих полномочий;
- создание условий для эффективной работы представителей муниципальных образований – членов СОЮЗА в Москве.

Для достижения указанных целей СОЮЗ осуществляет следующие виды деятельности:

- представляет интересы членов СОЮЗА в отношениях с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам местного самоуправления, осуществляет связи с общественностью, распространяет информацию;
- участвует в разработке и экспертизе проектов федеральных законодательных актов по вопросам местного самоуправления, а также в разработке и экспертизе нормативных правовых актов, принимаемых на региональном и местном уровнях;
- взаимодействует с общественными объединениями муниципальных образований, как в Российской Федерации, так и на международном уровне;
- оказывает членам СОЮЗА, а также муниципальным образованиям, не являющимся членами СОЮЗА, консультационную, организационную, методическую и юридическую помощь и поддержку в процессе их деятельности;
- разрабатывает предложения по созданию и развитию системы подготовки кадров для органов местного самоуправления и муниципальных образований;

- обобщает опыт работы органов местного самоуправления и муниципальных образований, а также их объединений, готовит предложения по совершенствованию их деятельности;

- способствует решению общественных задач и проблем посредством общественного образования, изучению общественного мнения по политическим, экономическим и социальным вопросам и анализу результатов<sup>350</sup>.

На сегодняшний день Союз российских городов объединяет более 90 крупных и средних городов Российской Федерации с населением около 60 млн. человек.

**Союза малых городов Российской Федерации.** Союз малых городов РФ как общероссийское объединение местных властей является негосударственной, неполитической, некоммерческой организацией, созданной небольшими городами России в целях совместного и последовательного проведения прежде всего на федеральном уровне своих особых интересов.

Данная организация объединяет малые и средние города, районы, поселки городского типа, районные центры с численностью населения, как правило, до 200 тысяч жителей.

Союз создан по инициативе руководителей малых городов России на учредительной конференции в июле 1991 года. Выявлять, обобщать, представлять и отстаивать интересы малых, средних городов и районов на общегосударственном уровне во взаимодействии с федеральными органами государственной власти – такую цель и ставит перед собой Союз. В процессе своей деятельности Союз выявляет общие проблемы, пути их решения и объединяет усилия малых городов, их органов управления в деле создания условий, необходимых для их всестороннего экономического и социального развития. Союз исходит из необходимости усиления роли небольших городов как особой категории муниципальных образований в процессе выработки и принятия решений, определяющих жизнь страны<sup>351</sup>.

#### **Ассоциация малых и средних городов России**

Ассоциация малых и средних городов России (далее – АМСГР) – добровольное объединение муниципальных образований Российской Федерации создана по инициативе руководителей муниципальных образований в сентябре 2000 года. Постановлением № 6 Правительственной Комиссии по выдаче разрешений на использование наименований «Россия», «Российская Федерация» от 05 октября 2001 г. Ассоциации присвоен статус российской организации с названием Ассоциация малых и средних городов России.

Целью Ассоциации является содействие развитию местного самоуправления как политического института и основы гражданского общества России, продвижение интересов малых и средних городов в федеральных органах государственной власти.

---

<sup>350</sup> Союз российских городов : устав. URL: <https://www.urc.ru/about/statute> (дата обращения: 26.10.2019).

<sup>351</sup> Союза малых городов Российской Федерации. О деятельности. URL: [http://smgrf.ru/about/#\\_ftn1](http://smgrf.ru/about/#_ftn1) (дата обращения: 26.10.2019).

Ассоциация малых и средних городов России является некоммерческой организацией в форме ассоциации, объединяющей городские округа, городские и сельские поселения, муниципальные районы.

Структура управления Ассоциации малых и средних городов России включает

1. Высшие органы:

- Общее собрание АМСГР (собирается не реже одного раз в год),
- Правление АМСГР (заседания проводятся не реже двух раз в год),

2. Высшее должностное лицо – Президент Ассоциации малых и средних городов России (избирается Общим собранием на 4 года)

3. Высший исполнительный орган – Дирекция АМСГР:

- директор Ассоциации,
- заместитель директора АМСГР,
- специалисты,
- бухгалтер.

На сегодняшний день членами Ассоциации являются более ста муниципальных образований.

В соответствии с Уставом организации Ассоциация малых и средних городов России:

- представляет интересы органов местного самоуправления – членов Ассоциации во взаимоотношениях с органами государственной власти;
- принимает участие и влияет на формирование российской законодательной базы, относящейся к сфере деятельности органов местного самоуправления;
- обеспечивает членов Ассоциации своевременной, качественной и актуальной информацией на социальные, экономические и политические темы;
- обеспечивает взаимодействие глав муниципальных образований с государственными органами власти;
- собирает, анализирует и распространяет образцы лучшей муниципальной практики;
- содействует развитию межмуниципальных связей, а также обеспечивает взаимодействие с другими Ассоциациями и Союдами муниципальных образований;
- организует и проводит федеральные семинары, всероссийские конференции для руководителей и специалистов муниципальных образований и их администраций, руководителей и депутатов представительных органов муниципальных образований и их аппаратов;
- осуществляет обмен опытом и содействует развитию межмуниципальных связей;
- способствует реализации инвестиционных проектов в муниципальных образованиях;
- пропагандирует деятельность Ассоциации в средствах массовой информации.

Среди крупных мероприятий, проведенных АМСГР за период ее работы можно назвать следующие:

Всероссийское совещание малых и средних городов России;

Общероссийская конференция малых и средних городов России «Совершенствование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в решении задач государственного строительства и социально-экономического развития Российской Федерации»;

Всероссийский Форум по проблемам социально-экономического развития малых и средних городов России, с проведением круглых столов: «Социально-экономическое развитие малых и средних городов и проблемы межбюджетных отношений и налоговой политики в Российской Федерации, «Проблемы реформирования жилищно-коммунальной сферы малых и средних городов России»;

Общероссийская научно-практическая конференция «Российская модель местного самоуправления: технологии эффективной реализации»,

Общероссийские совещания для муниципальных работников жилищно-коммунальной сферы, специалистов органов местного самоуправления в области культуры и образования, муниципальных экономистов и финансистов;

Разработка и реализация в ряде муниципальных образований образовательной программы для детей и подростков «Мой выбор»;

Творческие выставки:

– народных промыслов «Миниатюрная живопись центра России»,

– «Рисуют дети малых городов России».

На Собраниях и заседаниях Правления Ассоциации широко обсуждаются вопросы:

- обеспечения граждан жильем, в том числе, капитального ремонта муниципального жилого фонда и переселения граждан из ветхого и аварийного жилья;

- развития рынка доступного жилья и привлечению инвестиций в города и районы через механизм земельной ипотеки;

- хода реформы местного самоуправления и реализации федерального закона № 131-ФЗ;

- развития законодательства в области местного самоуправления;

- комплексного подхода к развитию территорий муниципальных образований и создания системы развития интеллектуального потенциала малых и средних городов и поселений;

- разграничения собственности муниципальных районов и поселений;

- правоприменительной практики и совершенствования законодательства в области реформирования жилищного и коммунального хозяйства;

- управления земельными ресурсами муниципальных образований;

- законодательного регулирования муниципальной службы и статуса выборных должностных лиц местного самоуправления и др.

Совместно с федеральными и региональными органами государственной власти, объединениями муниципальных образований в городах – членах

АМСГР проводятся тематические семинары по правоприменению федеральных законов и актуальным вопросам местного самоуправления. Поднимаются острые проблемы выживания муниципальных образований в условиях отсутствия градообразующих предприятий и других индустриальных ресурсов, предлагаются технологии разработки новых проектов по социально-экономическому развитию муниципальных образований, экономические и инженерные решения в вопросах реформирования ЖКХ и др.

АМСГР работает и над новыми формами взаимодействия и сотрудничества с муниципальными образованиями.

Так в 2008 году Ассоциация выступила одним из инициаторов и организаторов проведения Национального инвестиционного форума «Муниципальная Россия». Форум стал ежегодным и в 2012 году проводился уже в пятый раз.

По предложению участников второго форума «Муниципальная Россия» Ассоциация стала соорганизатором еще одного Форума – первого Всероссийского форума практических решений «Электронный муниципалитет», который также стал традиционным и проводится ежегодно.

Ассоциация активно сотрудничает с Министерством регионального развития РФ, профильными комитетами Федерального Собрания РФ, другими объединениями муниципальных образований. По предложению Минрегиона и Комитета ГД ФС РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Ассоциация организует предварительное обсуждение проектов федеральных законов и мониторинг их реализации, посредством социологической аналитики формирует конкретные предложения.

Ассоциация проводит обучающие семинары для муниципальных служащих по наиболее актуальным вопросам.

В 2013 году Ассоциация малых и средних городов России стала одним из четырех инициаторов Всероссийского съезда муниципальных образований.

6 февраля 2014 года на расширенном заседании Правления АМСГР были одобрены предложения по реализации задач по развитию местного самоуправления на среднесрочный период, поставленные в Послании Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию РФ<sup>352</sup>.

**Ассоциация сельских поселений Российской Федерации** создана 20–21 ноября 2003 года в селе Черноречье Оренбургского района Оренбургской области на собрании представителей сельских и поселковых муниципалитетов Российской Федерации.

Ассоциация сельских поселений Российской Федерации представляет собой добровольное некоммерческое объединение сельских поселений (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов) расположенных на территории Российской Федерации.

Основными целями Ассоциации являются:

---

<sup>352</sup> Ассоциация малых и средних городов России. Об ассоциации. URL: <http://www.amsgr.ru/ob-associacii-2/> (дата обращения: 26.10.2019).

– содействие становлению и развитию местного самоуправления в Российской Федерации;

– создание условий для эффективной реализации норм Конституции Российской Федерации по вопросам местного самоуправления;

– координация взаимодействия муниципальных образований Российской Федерации и их объединений с федеральными и региональными органами государственной власти, международными организациями местных властей, органами государственной власти и организациями местных властей иных государств;

– координация усилий муниципальных образований, юридических и физических лиц по укреплению экономических и социальных реформ направленных на укрепление государственности Российской Федерации и защиты интересов народа Российской Федерации;

– выдвижение и обоснование прогрессивных идей административного устройства России, направленных на укрепление государственности Российской Федерации и защиты интересов народа Российской Федерации.

Для достижения своих целей Ассоциация решает следующие задачи:

– вступает во взаимодействие с органами государственной власти Российской Федерации в интересах развития местного самоуправления;

– пропагандирует идеи местного самоуправления;

– в порядке, определяемом законодательством, участвует в разработке и экспертизе проектов федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актов;

– взаимодействует с общественными организациями (объединениями) Российской Федерации, осуществляет международные контакты и связи;

– вносит в органы местного самоуправления предложения по вопросам координации их деятельности в решении общих задач;

– оказывает сельским поселениям организационную, методическую и юридическую помощь, защищает интересы сельских поселений и их жителей в суде и в арбитражном суде;

– в порядке, определяемом законодательством, участвует в создании и развитии системы подготовки кадров;

– проводит исследовательские работы, в том числе с привлечением ученых, специалистов, научных организаций;

– формирует банки данных по вопросам деятельности муниципальных образований и их объединений;

– осуществляет иную деятельность, не противоречащую законодательству.

Органами управления Ассоциации являются.

- Общее собрание Ассоциации.
- Правление Ассоциации.
- Президент Ассоциации.
- Секретарь Ассоциации.

- Ревизионная комиссия Ассоциации<sup>353</sup>.

## **§ 5. Межрегиональные и иные организации сотрудничества муниципальных образований**

Для межмуниципального сотрудничества в социально-экономической сфере между муниципалитетами, входящими в состав различных субъектов РФ, но имеющих общие административно-территориальные границы, исторические, культурные, этнографические, социальные, экономические и иные связи, создаются межрегиональные организации муниципальных образований.

К числу наиболее известных и крупных организаций муниципального сотрудничества межрегионального характера можно отнести: Ассоциацию сибирских и дальневосточных городов, Ассоциацию городов Юга России, Союз городов Центра и Северо-Запада России, Союз городов Заполярья и Крайнего Севера, а также иные ассоциации (союзы).

**Ассоциация сибирских и дальневосточных городов.** Ассоциация сибирских и дальневосточных городов (АСДГ) – добровольная организация межмуниципального сотрудничества городов Сибири и Дальнего Востока, образованная в 1986 году в целях содействия социально-экономическому развитию муниципалитетов, организации местного самоуправления и межмуниципальному сотрудничеству.

Ассоциация приобрела заслуженную репутацию благодаря системному инновационному подходу к информационному обеспечению деятельности органов местного самоуправления, организации обмена опытом в решении вопросов местного значения, работе по повышению квалификации муниципальных служащих. Членами Ассоциации в настоящее время являются 65 муниципальных образований Уральского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов с населением более 13 миллионов человек.

Деятельность Ассоциации строится одновременно в нескольких направлениях: информационно-аналитическом, обмене опытом работы администраций городов, а также консультационном и методическом направлениях.

С 1994 г. в АСДГ функционирует информационная сеть АСДГ (ИС АСДГ) для обеспечения органов местного самоуправления оперативной информацией по различным каналам электронной почты. В настоящее время – это единственная в России межрегиональная муниципальная информационная система, пользователями которой являются более 1100 муниципальных образований Российской Федерации.

Органами управления и контроля АСДГ являются:

– Общее собрание (Высший орган управления. Созывается Президентом один раз в год.);

---

<sup>353</sup> Ассоциация сельских поселений Российской Федерации. Устав АСП. URL.: <https://asprf.ucoz.ru/index/0-4> (дата обращения: 26.10.2019).

– Совет (Постоянно действующий коллегиальный орган управления в период между Общими собраниями. Формируется Общим собранием сроком на два года. Количество членов Совета определяется Общим собранием);

– Президент и вице-президенты (Президент – высшее должностное лицо. Избирается Общим собранием из числа глав муниципальных образований – членов Ассоциации, сроком на два года с правом повторного избрания. Исполняет свои обязанности на общественных началах. По представлению Президента Общим собранием избирается один или несколько вице-президентов);

– исполнительная дирекция (Постоянно действующий исполнительный орган, подотчетный Общему собранию, Совету и Президенту. Исполнительную дирекцию возглавляет генеральный директор, который назначается Общим собранием на срок полномочий Совета с правом повторного назначения);

– контрольно-ревизионная комиссия (Орган, осуществляющий контроль за финансовой и хозяйственной деятельностью. Состоит из председателя и двух членов комиссии. Председатель и члены комиссии избираются Общим собранием на срок полномочий Совета с правом повторного избрания).

*Целями АСДГ являются:*

– содействие развитию местного самоуправления на территории Сибири и Дальнего Востока;

– содействие в социально-экономическом развитии членов Организации;

– защита прав и интересов муниципальных образований в федеральных и региональных органах государственной власти;

– оказание содействия членам Организации в создании условий, отвечающих материальным и духовным потребностям каждого человека.

*Для достижения уставных целей АСДГ решает следующие задачи:*

– организация взаимодействия членов Организации по вопросам реализации проектов, обеспечивающих эффективное исполнение органами местного самоуправления своих полномочий;

– подготовка совместных предложений федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации по проектам законов и иных нормативных актов, затрагивающих интересы местного самоуправления;

– подготовка предложений и участие в реализации федеральных и межрегиональных программ и проектов государственной поддержки местного самоуправления;

– обмен опытом внедрения эффективных структур управления муниципальными образованиями;

– организация встреч глав муниципальных образований, руководителей и должностных лиц органов местного самоуправления для обмена опытом, обсуждения возникающих проблем и путей их решения;

– взаимодействие с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, территориальными органами фе-

деральных органов исполнительной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридическими и физическими лицами в интересах развития местного самоуправления;

- взаимодействие с советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Сибири и Дальнего Востока;

- взаимодействие с общественными организациями (объединениями) Российской Федерации, осуществление международных контактов по вопросам местного самоуправления;

- осуществление сбора, изучения и анализа информации по вопросам организации и осуществления местного самоуправления;

- оказание методической помощи членам Организации по вопросам осуществления местного самоуправления и организации межмуниципального сотрудничества;

- консультирование должностных лиц муниципальных образований – членов Организации по отдельным вопросам;

- организация информационного обеспечения членов Организации, создание информационных фондов общего пользования, архивов правовых и иных документов, необходимых для организации местного самоуправления;

- содействие в развитии инфраструктур транспорта и связи муниципальных образований – членов Организации;

- содействие муниципальным образованиям – членам Организации в проведении согласованных мер по социально-правовой защите населения;

- содействие в оказании взаимопомощи членам Организации при возникновении чрезвычайных ситуаций;

- решение иных задач, соответствующих целям Организации и не противоречащих действующему законодательству<sup>354</sup>.

Место нахождения Ассоциации сибирских и дальневосточных городов – город Новосибирск.

**Союз городов Центра и Северо-Запада России.** Союз городов Центра и Северо-Запада России объединяет 26 городов с населением около 6 миллионов жителей. Территория Союза простирается от Калининграда до Сыктывкара с запада на восток и от Нарьян-Мара и Архангельска до Владимира с севера на юг.

Союз городов Северо-Запада России основан в 1990 году. В июне 1990 года в г. Череповце представители 12 городов «... признали целесообразным объединение усилий городов северо-западной зоны РСФСР, для совместного решения возникающих проблем на принципах равноправного и добровольного сотрудничества в политическом, социально-экономическом, экологическом и других направлениях». В июле там же на Собрании полномочных представителей 14 городов северо-запада России был учрежден Союз городов

---

<sup>354</sup> Ассоциация сибирских и дальневосточных городов. Устав. URL: [https://www.asdg.ru/about/ustav\\_asdg/ustav.pdf](https://www.asdg.ru/about/ustav_asdg/ustav.pdf) (дата обращения: 28.10.2019).

Северо-Запада России, утвержден Устав, принята соответствующая Декларация.

В связи с созданием федеральных округов и, принимая во внимание, что 6 городов (из 24) входят в Центральный федеральный округ, на Собрании Союза городов Северо-Запада России, состоявшемся 12 июля 2001 года в г. Пскове, принято решение о расширении состава Союза городов Северо-Запада России путем объединения городов Центрального и Северо-Западного федеральных округов в единую ассоциацию муниципальных образований «Союз городов Центра и Северо-Запада России».

Высшими органами управления Союза являются: Собрание и Правление. Высшее должностное лицо – Президент.

Президент Союза и вице-президенты избираются Собранием сроком на три года из числа глав муниципальных образований – членов Союза. Должности Президента и вице-президентов являются неоплачиваемыми.

Президент Союза организует его деятельность, без доверенности представляет Союз в отношениях с другими лицами, подписывает от имени Союза договоры и соглашения, без доверенности участвует от имени Союза в судебных заседаниях, подписывает иски, заявления, издаёт приказы и распоряжения.

Исполнительный орган Союза (исполнительная дирекция) размещается в Великом Новгороде.

Основные формы работы Союза – проведение встреч, семинаров, конференций, в том числе заочных, по обмену опытом, по изучению, анализу и сопоставлению достижений членов Союза, других ассоциаций и городов России, а также других стран в вопросах местного управления. Значительное внимание уделяется информационной поддержке органов местного самоуправления<sup>355</sup>.

### **Союз городов Заполярья и Крайнего Севера.**

Союз городов Заполярья и Крайнего Севера (ассоциация экономического взаимодействия) учрежден в 1992 года Советами и администрациями 14 северных городов, а 28 декабря 1993 г. Минюстом России зарегистрирован его Устав. Основной целью Ассоциации экономического взаимодействия «Союз городов Заполярья и Крайнего Севера» является создание необходимых условий для эффективного взаимодействия участников Ассоциации в вопросах социально-экономического развития городов Заполярья и Крайнего Севера на основе объединения материально-финансовых ресурсов, проведения совместных мероприятий по стабилизации экономического положения и социальной защите северян.

Основными задачами Ассоциации являются:

- создание необходимых условий для эффективного взаимодействия участников Ассоциации в вопросах социально-экономического развития их

---

<sup>355</sup> Союз городов Центра и Северо-Запада России : сайт. URL: <http://www.sgorodov.ru> (дата обращения: 28.10.2019).

территорий на основе объединения материально-финансовых ресурсов для проведения мероприятий, представляющих общий интерес;

- координация совместной деятельности участников Ассоциации по вопросам, представляющим взаимный интерес;
- проведение совместных мероприятий по стабилизации экономического положения и социальной защите северян;
- взаимодействие регионов, входящих в Ассоциацию с центральными органами федеральной исполнительной власти на местах;
- подготовка рекомендаций и осуществление совместно с соответствующими органами министерств и ведомств Российской Федерации органами представительной и исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов федерального значения, органами местного самоуправления организационных мероприятий по реализации федеральных программ и проектов, а также региональных, межрегиональных и местных соглашений и программ;
- поддержка и реализация основных направлений государственной региональной политики, направленной на укрепление государственной целостности Российской Федерации, а также противодействие элементам сепаратизма, национализма и децентрализации системы государственной власти в Российской Федерации.

Высшим органом управления Ассоциации является Совет, в который входят руководители органов государственной власти или управления городов, районов или их уполномоченные представители, делегированные участниками Ассоциации, имеющие соответствующие полномочия. Заседания Совета созываются не реже одного раза в год.

Совет вправе принимать к своему рассмотрению любые вопросы деятельности Ассоциации, а также представлять интересы соучастников во всех органах и организациях. Совет избирает президента Ассоциации и членов Правления на срок 3 года. Заседания Совета созываются Правлением<sup>356</sup>.

На данный момент Союз городов Заполярья и Крайнего Севера включает в качестве членов 50 городов и районов Крайнего Севера и приравненных территорий, руководители большинства из которых настойчиво отстаивают интересы северян, добиваясь формирования серьезной, подкрепленной законами и финансами, государственной политики в отношении Севера и северян, через участие в Парламентских слушаниях и круглых столах ГД и СФ Федерального Собрания РФ, через общественные Советы при Министерствах РФ, наблюдательные Советы фондов (в частности, фонд ЖКХ), анализ проектов Законов и Решений Правительства РФ по вопросам, касающимся северян, другие формы.

Кроме вышеуказанных межрегиональных объединений можно назвать также такие крупные ассоциации межмуниципального сотрудничества как

---

<sup>356</sup> Союз городов Заполярья и Крайнего Севера. Устав. URL: [http://krajniiy-sever.ru/?page\\_id=9](http://krajniiy-sever.ru/?page_id=9) (дата обращения: 28.10.2019).

Ассоциация муниципальных образований «города Урала», Ассоциация городов Поволжья и др.

Необходимо также отметить существование специализированных ассоциаций и союзов местных властей Российской Федерации

Функции этого типа ассоциаций и союзов в целом аналогичны функциям региональных и межрегиональных объединений с учетом специфики и характера объединенного круга городов, входящих в ассоциацию или союз<sup>357</sup>.

В настоящее время к ним относятся: Ассоциация ЗАТО, Союз развития наукоградов России, Ассоциация шахтерских городов.

Возвращаясь к организационно-правовым формам межмуниципального сотрудничества, нельзя не отметить, что законодатель указывает на такую форму сотрудничества как *межмуниципальные организации*.

Согласно ч. 1 ст. 68 Закона № 131-ФЗ представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью.

Межмуниципальные хозяйственные общества осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами.

Государственная регистрация межмуниципальных хозяйственных обществ осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц» (ч. 2).

Федеральным законом от 31.12.2005 № 199-ФЗ в ч. 3 ст. 68 ФЗ №131-ФЗ была введена норма о том, что органы местного самоуправления могут выступать соучредителями межмуниципального печатного средства массовой информации.

Таким образом, правовое положение межмуниципальных хозяйственных обществ устанавливается нормами ГК РФ (гл. 4), а также Федеральным законом от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» и Федеральным законом от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью».

В ст. 69 Закона № 131-ФЗ устанавливается, что «1. Представительные органы муниципальных образований могут принимать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов.

2. Некоммерческие организации муниципальных образований осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, федеральным законом о некоммерческих организациях, иными федеральными законами»<sup>358</sup>.

<sup>357</sup> Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 2-е изд., пераб. и доп. Москва, 2009. С. 230.

<sup>358</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» под некоммерческой организацией понимается организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками.

Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Право на создание некоммерческих организаций муниципальных образований закрепляется за представительными органами местного самоуправления, поскольку они выражают волю большинства населения муниципальных образований. Именно к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования относится определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества.

## ***§ 6. Муниципально-частное партнерство в Российской Федерации***

### **Понятие и сущность муниципально-частного партнерства.**

В современной России большинство муниципальных образований в лице органов местного самоуправления сталкивается с немалыми трудностями при решении вопросов местного значения и осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных им органами государственной власти.

Большинство этих трудностей связано с дефицитом местных бюджетов, недостаточностью финансирования из региональных фондов субъектов РФ, отсутствием альтернативных финансовых источников доходов.

Одним из путей выхода из сложившейся критической ситуации является использование частных инвестиций в рамках муниципально-частного партнерства (далее по тексту – МЧП) для модернизации инфраструктуры муниципальных образований, повышения качества предоставляемых муниципальных услуг, проведения работ и производства товаров для нужд населения. Сфера деятельности муниципально-частного партнерства затрагивает практически все предметы ведения местного самоуправления и потенциал МЧП поистине огромен.

Исследуя проблематику муниципально-частного партнерства, можно отметить, что в нормативной, научной и учебной литературе отсутствует единообразный подход к определению муниципально-частного партнерства. Однако анализ юридических источников позволяет сделать вывод, что точки зрения различных ученых совпадают по вопросу о сущности муниципально-частного партнерства, под которым можно понимать объединение ресурсов (финансово-экономических, социально-культурных, материально-

технических, организационных, информационных) местного самоуправления с одной стороны и представителей частного капитала, обычных граждан, их организаций с другой стороны для решения вопросов местного значения, а также поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для муниципальных нужд на долговременной и взаимовыгодной основе, при равноправном разделении полномочий, ответственности и риска.

В качестве признаков муниципально-частного партнерства можно выделить:

- сторонами МЧП являются муниципальное образование, в лице органов и должностных лиц местного самоуправления, и частный бизнес (экономическое партнерство), либо граждане и их организации (социальное партнерство);

- взаимодействие сторон в МЧП закрепляется на официальной, юридической основе (соглашения, договоры, контракты и т. п.);

- взаимодействие указанных сторон имеет действительно партнерский, равноправный характер (т. е. в обязательном порядке должен соблюдаться паритет, баланс обоюдных интересов);

- МЧП имеет четко выраженную публичную, общественную направленность (его главная цель – удовлетворение нужд местных жителей);

- в процессе реализации проектов на основе МЧП консолидируются, объединяются активы (ресурсы и вклады) сторон;

- финансовые риски и затраты, а также достигнутые в МЧП результаты распределяются между сторонами в пропорциях согласно взаимным договоренностям, зафиксированным в соответствующих соглашениях, договорах, контрактах и т. п.

В настоящее время принят Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», по смыслу которого под муниципально-частным партнерством понимается юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенного в соответствии с законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

Также ранее был принят ряд законов, позволяющих ускорить запуск механизмов МЧП: Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»; Федеральный закон № 116-ФЗ от 22 июля 2005 года «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»; Федеральный закон от 05 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Ранее были приняты федеральные законы: «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», «О приватизации государственного и муниципального имущества», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», «Об инвестиционных фондах», «Об акционерных обществах» и др., которые также позволяют частному капиталу осуществлять сотрудничество с местным самоуправлением.

Теоретическое обобщение зарубежного опыта, где механизмы муниципально-частного партнерства получили широкое применение, доказало его эффективность как инструмента модернизации сферы муниципальных отношений (в транспортной, коммунальной, социальной инфраструктуре, на объектах образования, здравоохранения, культуры, памятниках истории и архитектуры и т. п.). Например, когда в России был только принят Федеральный закон № 131-ФЗ от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», то по данным лондонской международной финансовой службы в 2003 г. проекты партнерства были уже реализованы в 60 странах мира<sup>359</sup>.

Возвращаясь к теории муниципально-частного партнерства, можно отметить, что процесс МЧП, как правило, осуществляется в следующем порядке.

1. Разработка проекта, в рамках которого частный сектор планирует, сооружает и частично управляет объектом инвестиций в соответствии с задачами местного самоуправления.

2. Участие в инвестировании проекта со стороны муниципалитета, в том числе в форме платы за использование инфраструктуры.

3. Заключение долгосрочного договора, содержание и структура которого характеризуются большим разнообразием. Способы и сроки платежа, его зависимость от качества услуг и определенных экономических событий, распределение текущих издержек могут определяться в договорах по-разному, отражая различные цели и результаты переговоров между партнерами.

4. Переход объекта инвестиций по истечении срока договора в частную или муниципальную собственность.

Важным вопросом при реализации МЧП является распределение между участниками проекта задач, возможностей и рисков. При этом, как правило, соблюдается следующее условие: решение конкретной задачи возлагается на того партнера, который может сделать это с наибольшей эффективностью. Распределение задач и ответственности между местным самоуправлением и частным сектором зависит от сферы реализации проекта. Чем большее значение имеет общественная услуга (общественное благо), тем ниже рыночные риски, связанные с ее оказанием, и тем выше потребности в муниципально-правовом регулировании.

---

<sup>359</sup> Ефимова Л. И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт. URL: <http://www.eatu.ru/?gstrAction=DOC&gintDocID=71> (дата обращения: 19.10.2019).

Мировой опыт реализации инфраструктурных проектов свидетельствует о том, что муниципалитет часто принимает на себя рыночный риск в рамках определенных базовых условий. От распределения рисков и возможностей зависят контрольные и управленческие функции органов местного самоуправления. Если частный инвестор несет большую часть рисков по проекту, то муниципалитет имеет ограниченное право вмешиваться в выполнение проекта и в основном наблюдает за его реализацией.

Согласно статье 18 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о муниципально-частном партнерстве) к полномочиям главы муниципального образования в сфере муниципально-частного партнерства относится принятие решения о реализации проекта муниципально-частного партнерства, если публичным партнером является муниципальное образование либо планируется проведение совместного конкурса с участием муниципального образования (за исключением случая, в котором планируется проведение совместного конкурса с участием Российской Федерации, субъекта Российской Федерации), а также осуществление иных полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и муниципальными правовыми актами.

В свою очередь глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования определяет орган местного самоуправления, уполномоченный на осуществление следующих полномочий:

- 1) обеспечение координации деятельности органов местного самоуправления при реализации проекта муниципально-частного партнерства;
- 2) согласование публичному партнеру конкурсной документации для проведения конкурсов на право заключения соглашения о муниципально-частном партнерстве;
- 3) осуществление мониторинга реализации соглашения о муниципально-частном партнерстве;
- 4) содействие в защите прав и законных интересов публичных партнеров и частных партнеров в процессе реализации соглашения о муниципально-частном партнерстве;
- 5) ведение реестра заключенных соглашений о муниципально-частном партнерстве;
- 6) обеспечение открытости и доступности информации о соглашении о муниципально-частном партнерстве;
- 7) представление в уполномоченный орган результатов мониторинга реализации соглашения о муниципально-частном партнерстве;
- 8) осуществление иных полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, законами и норматив-

ными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и муниципальными правовыми актами.

Глава муниципального образования направляет в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, определенный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, проект муниципально-частного партнерства для проведения оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества.

#### **Формы муниципально-частного партнерства.**

С точки зрения практического осуществления муниципально-частного партнерства можно выделить следующие формы его реализации.

*Контракты как административный договор*, заключаемый между органом местного самоуправления и частной фирмой на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности (контракты на выполнение работ, оказание общественных услуг, управление, поставку продукции для государственных нужд, оказание технической помощи). В административных контрактных отношениях права собственности не передаются частному партнеру, расходы и риски полностью несет муниципалитет. Интерес частного партнера состоит в том, что по договору он получает право на оговариваемую долю в доходе, прибыли или собираемых платежах. Как правило, контракты с муниципальным органом – весьма привлекательный бизнес для частного предпринимателя, поскольку помимо престижа гарантируют ему устойчивый рынок и доход, а также возможные льготы и преференции.

*Аренда в ее традиционной форме (договора аренды) и в форме лизинга.* Особенность арендных отношений между властными структурами и частным бизнесом заключается в том, что на определенных договором условиях происходит передача частному партнеру муниципального имущества во временное пользование и за определенную плату. Традиционные договоры аренды предполагают возвратность предмета арендных отношений, причем правомочие по распоряжению имуществом сохраняется за собственником и не передается частному партнеру. В специально оговариваемых случаях арендные отношения могут завершиться выкупом арендуемого имущества. В случае договора лизинга лизингополучатель всегда имеет право выкупить муниципальное имущество.

*Концессия (концессионное соглашение).* Концессии представляют собой в наибольшей степени развитую, комплексную и перспективную форму МЧП. Особенность концессии состоит в том, что муниципальное образование в рамках партнерских отношений, оставаясь полноправным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые в соглашении функции и наделяет его с этой целью соответствующими правомочиями, необходимыми для обеспечения нормального функционирования объекта концессии. За пользование муниципальной собственностью концессионер вносит плату на условиях, оговоренных в концессионном соглашении. Право же собственности на выработанную по концессии продукцию передается концессионеру.

*Соглашения о разделе продукции.* Эта форма партнерских отношений между муниципалитетом и бизнесом напоминает традиционную концессию, но все же отлична от нее. Различия заключаются, прежде всего, в разной конфигурации отношений собственности между муниципальным образованием и частным партнером. Если в концессиях, как уже упоминалось, концессионеру на правах собственности принадлежит вся выпущенная продукция, то в соглашениях о разделе продукции партнеру муниципалитета принадлежит только ее часть. Условия и порядок раздела продукции определяются в специальном соглашении. Имеются различные модели раздела продукции, например, сразу на две части или после вычета затрат инвестора. Важен также учет особенностей налогообложения.

*Совместные предприятия* являются одной из наиболее распространенных форм партнерства муниципалитета и частного бизнеса. Так, в зависимости от структуры и характера совместного капитала они могут быть либо акционерными обществами, либо совместными предприятиями с долевым участием сторон. В качестве акционеров в АО могут выступать органы местного самоуправления и частные инвесторы. Возможности частного партнера в принятии самостоятельных административно-хозяйственных решений определяются долей в акционерном капитале. Риски сторон также распределяются в зависимости от ее величины<sup>360</sup>.

Анализируя практику муниципально-частного партнерства в России можно констатировать, что в нашей стране уже имеется положительный опыт привлечения бизнеса к решению проблем социально-экономического развития территорий. Так, к примеру, реализация партнерства органов местного самоуправления и частных операторов в сфере ЖКХ в г. Хабаровске, где 89 % жилого фонда обслуживают частные предприятия, позволило вывести эту отрасль из состояния убыточности и повысить уровень оказываемых услуг<sup>361</sup>.

Кроме того, начинают внедряться концессионные модели управления муниципальной собственностью. Администрацией г. Вологды в конце 2007 г. были подготовлены документы и проведен конкурс на право заключения концессионного соглашения в отношении строительства полигона твердых бытовых отходов<sup>362</sup>.

Экспертами отмечается, что совместные проекты могут быть эффективно реализованы практически во всех сферах местного самоуправления.

В главе 3 Закона о муниципально-частном партнерстве определяется порядок заключения соглашения о муниципально-частном партнерстве.

В соответствии со статьей 12 вышеуказанного закона по данному соглашению частный партнер обязуется создать полностью или частично за счет собственных либо привлеченных средств являющиеся объектом согла-

---

<sup>360</sup> Айрапетян М. С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства. URL: <http://wbase.duma.gov.ru:8080law?d&nd=981605628&mark=r981605004> (дата обращения: 26.10.2018).

<sup>361</sup> Степура И. Ставка на частника // Российская газета. Дальний Восток. 2007. 23 нояб.

<sup>362</sup> Орлова Э. Р. Предпосылки и возможности частно-муниципального партнерства. URL: [http://www.ags-vologda.ru/download/Publ\\_2008/Orl](http://www.ags-vologda.ru/download/Publ_2008/Orl) (дата обращения: 19.10.2019).

шения недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением, осуществлять эксплуатацию и (или) техническое обслуживание такого имущества, а публичный партнер обязуется предоставить частному партнеру права владения и пользования им для осуществления указанной в соглашении деятельности и обеспечить возникновение права собственности частного партнера на объект соглашения при условии соблюдения требований, предусмотренных настоящим Федеральным законом и соглашением. По соглашению стороны также обязуются исполнить иные обязательства, которые вытекают из определяющих форму муниципально-частного партнерства элементов соглашения.

Соглашение должно включать в себя следующие существенные условия:

1) элементы соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, определяющие форму государственно-частного партнерства, форму муниципально-частного партнерства, а также обязательства сторон соглашения, вытекающие из этих элементов;

2) значения критериев эффективности проекта и значения показателей его сравнительного преимущества, на основании которых получено положительное заключение уполномоченного органа, а также обязательства сторон по реализации соглашения в соответствии с этими значениями;

3) сведения об объекте соглашения, в том числе его технико-экономические показатели;

4) обязательство публичного партнера обеспечить предоставление частному партнеру предназначенного для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением, земельного участка (земельных участков), срок заключения договора аренды такого земельного участка, определяемый с учетом положений части 2 статьи 33 настоящего Федерального закона, и размер арендной платы за такой земельный участок или порядок ее определения;

5) срок и (или) порядок определения срока действия соглашения;

6) условие и порядок возникновения права частной собственности на объект соглашения;

7) обязательства сторон соглашения обеспечить осуществление мероприятий по исполнению соглашения, в том числе исполнению обязательств, вытекающих из элементов соглашения, в соответствии с графиками осуществления каждого мероприятия в предусмотренные этими графиками сроки, а также порядок осуществления таких мероприятий;

8) порядок и сроки возмещения расходов сторон соглашения, в том числе в случае его досрочного прекращения;

9) способы обеспечения исполнения частным партнером обязательств по соглашению (предоставление банком или иной кредитной организацией независимой гарантии (банковской гарантии), передача публичному партнеру в залог прав частного партнера по договору банковского счета, страхование риска ответственности частного партнера за нарушение обязательств по со-

глашению), размеры предоставляемого финансового обеспечения и срок, на который оно предоставляется;

10) обязательства сторон в связи с досрочным прекращением соглашения, обязательства сторон в связи с заменой частного партнера, в том числе обязательство частного партнера передать находящийся в его собственности объект соглашения публичному партнеру в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом и соглашением;

11) ответственность сторон соглашения в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств по соглашению.

Соглашение о муниципально-частном партнерстве заключается с победителем конкурса на право заключения соглашения или с иным лицом, имеющим право на заключение такого соглашения.

В соглашение могут быть внесены изменения на основании решения суда по требованию одной из сторон соглашения по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации, международным договором Российской Федерации, соглашением.

### **Муниципально-частное партнерство в г. Иркутске.**

Анализ результатов муниципально-частного партнерства в г. Иркутске показывает, что в областном центре наметилась положительная тенденция в развитии данного направления местного самоуправления.

Практика МЧП в г. Иркутске показывает, что администрацией г. Иркутска ежегодно утверждается «План мероприятий по развитию муниципально-частного партнерства в городе Иркутске» в рамках которого осуществляется реализация 4-х муниципальных целевых программ: «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в г. Иркутске», «Содействие развитию туризма в городе Иркутске», «Развитие инновационной деятельности в городе Иркутске»<sup>363</sup>.

Наиболее яркими результатами муниципально-частного партнерства в г. Иркутске стало строительство: отеля «Courtyard Irkutsk City Center» международной гостиничной сети «Marriott» по улице Чкалова (инфраструктура гостиницы включает 208 просторных комнат, в т. ч. 7 апартаментов; самый крупный балльный зал в городе (305 кв. м), конференц-зал, ресторан, бар, лаунж, фитнес-центр, торговый зал и кондитерскую); строительство «130-го квартала» г. Иркутска, на территории этого архитектурно-исторического комплекса зданий был реализован 31 инвестиционный проект. Самые крупные из них – многоуровневое универсальное подземное пространство и тоннель для магистральных внутриквартальных сетей.

На деньги инновационной компании реализован пилотный проект оптимизации системы освещения в микрорайоне Солнечный, который показал, что экономия на освещении может достигнуть более 50 %.

К 350-летию города в Иркутске было построено 1,4 км новой набережной реки Ангара (от мемориала «Вечный огонь» до реки Ушаковка).

---

<sup>363</sup> О принятии плана мероприятий по развитию частно-муниципального партнерства в городе Иркутске на 2012 год : постановление администрации г. Иркутска от 10 апреля 2012 г. № 031-06-696/12 // Ведомости органов местного самоуправления города Иркутска 2012. 31 мая.

Появились 11 памятников и скульптурных композиций: «Московские ворота» – точная копия дореволюционной триумфальной арки, памятник «Основателям города Иркутска», «Женам декабристов», «Памятник святым Петру и Февронии» и др.<sup>364</sup>

В целом развитие муниципально-частного партнерства как в г. Иркутске, так и в Российской Федерации можно считать достаточно успешным, т. к. и органы местного самоуправления, и местное сообщество в лице частного бизнеса, граждан и их организаций понимают его необходимость.

### **Проблемные вопросы развития муниципально-частного партнерства в России.**

Однако есть немало причин, препятствующих дальнейшему развитию муниципально-частного партнерства – это и недостаток финансовых средств в местном бюджете, что не позволяет принимать участие муниципалитетам в больших и интересных экономических проектах, недостаточная правовая проработка вопросов партнерства, бюрократизм управленческих структур, отсутствие равного доступа предпринимателей к выполнению муниципально-заказа, приватизации муниципального имущества, как следствие коррупция в среде должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих, и многое другое.

Кроме того, в современной России велики финансовые риски как для муниципального, так и частного партнеров в проектах МЧП. В частности, выявилась тенденция к сильному удорожанию проектов по сравнению с их первоначальной стоимостью. Темп удорожания может достигать 20 % в год, и причины не только в простых ошибках и просчетах авторов, но и во вполне объективных обстоятельствах – постоянном росте цен на сырье, материалы, услуги.

Одной из причин трудностей заключения концессионных соглашений при МЧП является недостаточная защищенность прав концессионера. Так, риски, которые он несет, высокие расходы, связанные с самой концессионной деятельностью, отягощаются еще и необходимостью уплачивать достаточно высокую концессионную плату. В то же время неустойка за нарушение обязательств со стороны последнего законом не предусмотрена.

Для полноценного и эффективного муниципально-частного партнерства в России, по мнению авторов, необходима реализация следующих мер:

Во-первых, заключение соответствующих договоров, соглашений, контрактов на взаимовыгодных началах. Обеим сторонам партнерских отношений следует четко понимать, что эффективное МЧП нельзя рассматривать лишь как привлечение дополнительных ресурсов в капиталоемкие проекты, необходимо учитывать реальные интересы обеих сторон.

Во-вторых, необходимо правовое регулирование муниципально-частного партнерства, с законодательным закреплением его механизмов,

---

<sup>364</sup> Об отчете мэра города Иркутска о результатах его деятельности и деятельности администрации города Иркутска в 2011 году : решение Думы г. Иркутска от 27 апреля 2012 г. № 005-20-340539/2 // Иркутск Официальный. 2012. № 19. 15 мая.

форм, гарантий на федеральном и региональном уровне. Пока российское законодательство не выделяет МЧП, и не устанавливает связи между ним и экономическими основами местного самоуправления. Конструкция российского права такова, что МЧП реализуется либо административно, либо используя не адаптированные для данного процесса гражданско-правовые нормы и институты. Организовать на такой основе равноправное и взаимовыгодное партнерство невозможно. Поскольку бизнес, не имея политических, правовых и финансово-экономических гарантий МЧП, идет на сотрудничество неохотно, в большей части формально, с целью дальнейшего своего существования и выживания.

В-третьих, предоставление государственной поддержки и гарантий в реализации инвестиционных проектов, имеющих муниципальное значение и осуществляемых на условиях МЧП. В целях привлечения инвесторов в инвестиционных проектах, реализуемых по схеме МЧП, государство может применять стимулирующие меры (субсидии, субвенции, прямое возмещение инвестиционных затрат, льготное налогообложение и др.) для обеспечения требуемой инвестору доходности.

В-четвертых, в каждом муниципальном образовании должен быть создан свой муниципальный инвестиционный фонд, в рамках которого должна осуществляться финансовая поддержка реализации проектов МЧП:

- софинансирование на договорных условиях инвестиционного проекта с оформлением прав собственности муниципалитета, включая финансирование расходов на управление инвестиционным проектом, а также финансирование разработки проектной документации;

- направление средств в уставные капиталы юридических лиц;

- предоставление муниципальных гарантий под инвестиционные проекты, а также иных предусмотренных бюджетным законодательством способов обеспечения обязательств, находящихся в компетенции местного самоуправления. Муниципальные гарантии предоставляются коммерческим организациям, участвующим в инвестиционном проекте в пользу кредитных организаций, включая кредитные организации с иностранными инвестициями;

- передача части рисков частному инвестору.

В-пятых, создание специальных центров муниципально-частного партнерства, которые бы взяли на себя разработку, юридическое сопровождение и контроль реализации муниципальных инвестиционных проектов. На переходном этапе его функции можно возложить на управления, отделы, комитеты местных администраций по вопросам стратегического, инновационного и инвестиционного развития муниципального образования; отделы планирования и прогнозирования, финансово-экономические отделы и т. д. Центры МЧП могли бы выполнять и функции «инкубаторов» по созданию малых предприятий, используя научные и образовательные технологии.

Все предложенные меры в той или иной степени должны быть законодательно закреплены. Поэтому в ближайшей перспективе необходимо принять федеральный закон «Об общих принципах организации муниципально-частного партнерства в Российской Федерации», который послужил бы осно-

вой для дальнейшего развития регионального и муниципального законодательства в этой сфере.

В заключение хотелось бы отметить, что муниципалитет и частный инвестор, заключая соответствующий договор (соглашение), должны руководствоваться не только чисто предпринимательскими мотивами и целями, но и исходить из общественных целей, интересов, руководствуясь критерием общественного блага, что может потребовать в конкретной ситуации отступления от рыночных, частноправовых критериев поведения.

## ГЛАВА 8. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### *§ 1. Общетеоретические основы юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления*

Проблема понимания юридической ответственности относится к одной из наиболее сложных и запутанных в юридической науке. Множественность различных доктрин, подходов и частных точек зрения по поводу понятия и особенностей юридической ответственности существенно осложняет установление истинной сущности этой правовой категории и затрудняет дальнейшее движение прогрессивной научной мысли. Опасение вызывает умозрительность ряда трактовок ответственности, в которых наблюдается уход от изучения права, его принципов, практики осуществления к схоластическому теоретизированию<sup>365</sup>. Пороки общей теории юридической ответственности отражаются в концепциях отраслевых видов правовой ответственности и, в конечном итоге, находят себя в ошибочном восприятии правоприменителем содержания и специфики ответственности, некорректных методиках ее осуществления.

В современной литературе, исходя из темпоральной (временной) направленности, юридическую ответственность принято рассматривать в двух аспектах: позитивном (перспективном) и негативном (ретроспективном).

**Позитивная юридическая ответственность** понимается как правомерное и осмысленное поведение субъектов права, осознание ими обязанности выстраивать свои действия в соответствии с законом, чувство долга, форма осуществления ответственности, при которой происходит надлежащая реализация правовых предписаний и т. д. В самом общем виде, позитивная юридическая ответственность – это ответственность за будущее правомерное поведение.

Е. А. Носкова дает следующее определение позитивной юридической ответственности: «позитивная юридическая ответственность — это добровольная форма реализации юридической ответственности, представляющая собой юридическую обязанность субъекта ответственности действовать в соответствии с требованиями правовых норм, реализующаяся в его правомерном поведении»<sup>366</sup>.

По мнению Л. А. Морозовой позитивная юридическая ответственность есть сознательное исполнение различных обязанностей (юридических, моральных и иных), понимание своего долга перед окружающими, ответственное отношение к делу<sup>367</sup>.

<sup>365</sup> См.: Марченко М. Н. Курс лекций по теории государства и права. Москва, 1999. С. 377.

<sup>366</sup> Носкова Е. А. Позитивная юридическая ответственность : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Москва, 2003. С. 56.

<sup>367</sup> Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник. Москва, 2010. С. 422.

Позитивная (проспективная, перспективная) юридическая ответственность представляет собой добросовестное и правомерное выполнение лицом правовых предписаний, основанное на сознательном отношении к исполнению возложенных юридических обязанностей, чувстве долга и ответственности за свои действия перед окружающими людьми и обществом в целом. Условно: «Я осознаю, что должен поступать ответственно, то есть – не должен допускать в своих действиях отступлений от закона». Несмотря на логичность выделения данного аспекта ответственности, его ценность для науки и правоприменительной деятельности весьма сомнительна. Не возникает сомнений в том, что правопорядок и режим законности необходимо обеспечивать. Тем не менее, взяв общерегулятивную обязанность действовать правомерно и назвав ее позитивной юридической ответственностью, вряд ли можно достичь каких-либо позитивных результатов в деле укрепления законности и правопорядка. На поверку, позитивный аспект ответственности может оказаться «пустышкой», химерой, не имеющей своей собственной сущности и содержания. Во всяком случае, усмотреть полезность позитивной юридической ответственности без обращения к самостоятельным категориям «правомерное поведение», «правосознание», «законность» или «правовые цели» (мотивы) пока никому не удалось<sup>368</sup>.

Вместе с тем, вопрос о наличии (отсутствии) позитивной юридической ответственности как самостоятельной правовой категории не получил однозначного решения ни в законодательстве, ни в научной литературе, ни правоприменительной практики, в связи с чем остается дискуссионным. Так, если исходить из законодательной дефиниции местного самоуправления (ч. 2 ст. 1 Закона № 131-ФЗ) последнее понимается в контексте формы осуществления народом принадлежащей ему власти через «самостоятельное и под свою ответственность решение населением... вопросов местного значения». Предложенная трактовка ответственности представляется несколько неконкретной, поскольку не ясно – какая именно ответственность имеется в виду (юридическая, политическая, моральная и т. д.).

Гораздо более значимым представляется рассмотрение *негативной (ретроспективной) юридической ответственности*, в существовании и независимом статусе которой практически никто не сомневается<sup>369</sup>. Это классическое понимание юридической ответственности. Данный аспект характеризует ответственность как комплексный институт права и охранительное средство, направленное на защиту прав, а также законных интересов общества, государства и личности от различных противоправных актов. Негативная

<sup>368</sup> См., например: Кузьмин И. А. несостоятельность теории позитивной правовой ответственности: к вопросу о юридических химерах в российской науке // Правовая модернизация как фактор развития общества и государства : сборник статей студентов, аспирантов и молодых ученых / отв. ред. Э. А. Павельева, Т. Ю. Сидорова ; ЮИ ФГОУ ВПО «СФУ». Красноярск, 2010. С. 48–55.

<sup>369</sup> За исключением отдельных исследователей. См., например: Бондарев А. С. Юридическая ответственность и безответственность – стороны правовой культуры и антикультуры субъектов права / отв. ред. И. Ю. Козлихин. Санкт-Петербург, 2008. С. 8–25 ; Бондарев А. С. Юридическая ответственность – исключительно позитивное свойство субъектов права // Известия Вуз Правоведение. 2008. № 1. С. 133–144.

юридическая ответственность устремлена в прошлое и выражена в мерах государственного принуждения в виде неблагоприятных правовых последствий для лица, совершившего противоправное деяние.

Но даже в плане ретроспективного понимания юридической ответственности в правовой науке отсутствует единство мнений. В этой связи разные авторы под юридической ответственностью предлагают понимать:

- меры (меру) государственного принуждения;
- применение мер государственного принуждения;
- особую юридическую обязанность;
- охранительное правоотношение;
- негативные последствия для правонарушителя;
- иное (наказание, отрицательную реакцию государства на правонарушение, оценку деятельности правонарушителя и т. д.).

Не вдаваясь в полемику по вопросу, полагаем обоснованным разграничивать ретроспективную юридическую ответственность в объективном и субъективном смыслах.

**Юридическая ответственность в объективном смысле** – это закрепленные в санкциях норм права меры государственного принуждения, в виде лишения личного, имущественного или организационного характера, которые могут быть применены к лицу за совершение противоправного деяния. Здесь юридическая ответственность воплощается на уровне объективного права (общих правоотношений) и представляет собой потенциальную законодательно установленную возможность возложить негативные лишения на неопределенный круг лиц, которые в будущем совершат правонарушения. Это нормативное понимание ответственности, которое не имеет прямой связи с конкретными жизненными ситуациями, но создает необходимые предпосылки для применения санкций за единичные случаи совершения противоправных деяний.

**Юридическая ответственность в субъективном смысле** – это основанная на законе субъективная обязанность лица претерпеть меры государственного принуждения в виде лишения личного, имущественного или организационного характера за совершенное противоправное деяние. В отличие от юридической ответственности в объективном смысле субъективная юридическая ответственность имеет место на уровне субъективного права в плоскости конкретных правоотношений. Это вполне объяснимо, поскольку для правонарушителя ответственность всегда выражается в виде юридической обязанности претерпеть наказание. Данная обязанность носит дополнительный характер по отношению к основной обязанности (обязанности действовать правомерно, согласно условиям договора, контракта и т. д.), что отличает юридическую ответственность от иных мер государственного принуждения (например, мер защиты).

Дуалистическое понимание юридической ответственности на разных уровнях правового регулирования способно раскрыть рассматриваемую правовую конструкцию во всей полноте ее проявлений, в связи с чем предло-

женный подход представляется наиболее логичным и правильным. В дальнейшем, при характеристике юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления мы будем исходить из предложенного подхода, основываясь, прежде всего, на объективном воплощении юридической ответственности – как разновидности мер государственного принуждения, получившей «прописку» в нормах права<sup>370</sup>.

**Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления** — комплексная категория, охватывающая собой весь спектр разновидностей ответственности, которые могут быть применены к публичным субъектам муниципальной власти и управления за совершенные ими противоправные деяния.

Вопрос о юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления является актуальным с момента формирования местного самоуправления в современной России, а именно с вступления в силу Закона РФ от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации»<sup>371</sup> и по настоящий день не теряет своей значимости, что связано с тенденцией расширения вопросов местного значения и полномочий органов (должностных лиц) местного самоуправления, а, следовательно, осуществления контроля (надзора) за их деятельностью и привлечения виновных лиц к ответственности.

В соответствии со ст. 70 Закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

**Особенности юридической ответственности муниципальных органов и должностных лиц местного самоуправления** во многом предопределяются спецификой правового статуса самих субъектов, которая проявляется в следующих свойствах:

1) органы и должностные лица местного самоуправления создаются посредством избрания (районные и городские Думы), либо назначения (местные администрации) и отвечают перед субъектами, которые их учредили;

2) органы и должностные лица местного самоуправления наделены властно-распорядительными полномочиями, процедура реализации которых далеко не всегда детально прописана в нормах права;

3) пределы деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления определяются территориальными границами соответствующего муниципального образования;

4) органы и должностные лица местного самоуправления не входят в систему органов и должностных лиц государственной власти (ст. 12 Конституции России);

---

<sup>370</sup> Подробнее см.: Бакарджиев Я. В., Кузьмин И. А. Концепции двуединого понимания юридической ответственности: авторские подходы // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2016. № 2. С. 21–24.

<sup>371</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

5) органы и должностные лица местного самоуправления наделены правотворческой функцией по изданию муниципальных нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы местного значения и вправе издавать индивидуальные правовые предписания в этой сфере;

б) органы и должностные лица местного самоуправления в своей деятельности руководствуются также муниципальными правовыми нормами и предписаниями;

7) статус и структура органов местного самоуправления, перечень их должностных лиц определяется специальным законодательством (включающим в себя федеральные, региональные и муниципальные нормативно-правовые акты).

**Система** юридической ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц<sup>372</sup> в соответствии со ст. 70 Закона № 131-ФЗ включает в себя три подсистемы:

- юридическая ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц *перед населением*;
- юридическая ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц *перед государством*;
- юридическая ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц *перед физическими и юридическими лицами*.

**Цель** юридической ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц заключается в обеспечении нормального функционирования системы муниципального управления и поддержании правопорядка на территории соответствующего муниципального образования, посредством возложения на этих субъектов различных лишений (ограничений). Кроме того, эффективное применение такого охранительного средства как юридическая ответственность способно создать необходимые условия для надлежащей реализации положений федеральных, региональных и местных нормативно-правовых актов на муниципальном уровне.

**Функции** юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, хотя и представлены «стандартным» набором (карательная, праввосстановительная, превентивная, воспитательная и т. д.), но по своей сути связаны с решением муниципальными органами вопросов местного значения. Через осуществление функций ответственности обеспечивается ее целевая направленность.

**Принципы** юридической ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц в целом совпадают с общими принципами юридической ответственности (законности, целесообразности, справедливости, неотвратимости, оперативности). Более специфичными принципами данной ответственности являются:

---

<sup>372</sup> Ответственность муниципальных служащих, как правило, рассматривают с точки зрения уголовной, административно-правовой, дисциплинарной и материальной ее разновидностей. Подробнее см.: Право государственной и муниципальной службы : учебное пособие / под ред. В. Ш. Шайхатдинова, А. Н. Митина. Екатеринбург, 2018. С. 225–229.

- дифференциация ответственности (ее разграничение по различным системным критериям: по субъекту, по отраслевому признаку, по характеру правоотношений и др.);

- сочетание коллективной (в отношении коллегиальных органов местного самоуправления) и индивидуальной (в отношении единоличных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц муниципальной службы) ответственности;

- сочетание ответственности за противоправное деяние и ответственности за не осуществление или ненадлежащее осуществление функций по решению вопросов местного значения;

- автономность (особый порядок) возложения отдельных видов ответственности<sup>373</sup>.

**В числе оснований возникновения** юридической ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц можно назвать:

- *материальное основание* (санкции норм права, содержащие меры юридической ответственности, которые могут быть применены к органам и должностным лицам местного самоуправления за акты противоправного поведения).

Соответствующие нормы содержатся в УК РФ, КоАП РФ, Законе от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ», ГК РФ, ТК РФ и многих иных нормативно-правовых актах. Положения о муниципально-правовой ответственности, как правило, закрепляются в Уставах муниципальных образований и/или иных актах органов местного самоуправления;

- *фактическое основание* (юридический факт – противоправное деяние, совершенное органом или должностным лицом местного самоуправления, за которое в нормах права предусмотрена юридическая ответственность).

Органы и должностные лица местного самоуправления могут быть субъектами практически всех основных видов противоправных деяний: преступлений, конституционных деликтов, административных правонарушений, дисциплинарных проступков, гражданских деликтов, муниципальных правонарушений и т. д.;

- *процессуальное основание* (акт компетентного субъекта, в котором определена мера юридической ответственности для органа или должностного лица местного самоуправления за совершенное противоправное деяние).

К подобного рода процессуальным основаниям относят следующие акты: обвинительный приговор, судебное решение, постановление по делу об административном правонарушении, приказ представителя нанимателя – муниципального органа, решение населения об отзыве депутата представительного органа местного самоуправления и т. д.

**Реализация** юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления может протекать в двух формах: в добровольной и принудительной.

---

<sup>373</sup> См. например: Черногор Н. Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2007. С. 13, 25–29.

*Добровольная форма реализации* характерна для гражданско-правовой и материальной ответственности. Здесь правонарушитель своими самостоятельными, осознанными, волевыми действиями исполняет обязанность претерпеть наказание без принуждения его к этому со стороны компетентных органов<sup>374</sup>. Например, такая форма будет иметь место при добровольном возмещении муниципальным служащим имущественного вреда, причиненного муниципальному образованию.

*Принудительная форма реализации* юридической ответственности напрямую связана с правоприменительной деятельностью уполномоченных органов, которая осуществляется в соответствии со специальной юридической процедурой и заканчивается вынесением итогового акта применения права, возлагающего ответственность. Например, приказ местной администрации об увольнении муниципального служащего, допустившего грубое нарушение трудовой дисциплины. Для углубленного понимания этой формы реализации ответственности следует отталкиваться от содержания и структурных компонентов механизма возложения юридической ответственности<sup>375</sup>.

Вместе с тем, к особенностям рассматриваемой ответственности следует отнести право населения (в случаях, определенных в муниципально-правовых актах) на отзыв депутата представительного органа местного самоуправления, главу местного самоуправления, если он не оправдает ожиданий своих избирателей. Интересно, что в основание юридической ответственности здесь входит не только противоправный элемент (в виде не осуществления или ненадлежащего осуществления полномочий), но и *негативная оценка избирателями политической деятельности властного субъекта*, которая влечет *утрату им доверия своих избирателей*. Обычно, процедура отзыва представительного органа местного самоуправления связывается с деятельностью инициативной группы и проведением местного референдума. Итоги местного референдума, как правило, оформляются решением избирательной комиссии о результатах голосования. То есть, население муниципального образования в ограниченном круге казусов может стать субъектом, уполномоченным применять меры ответственности.

Обобщив вышеизложенное, становится возможным назвать наиболее существенные *общетеоретические свойства* юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

1. Меры юридической ответственности могут устанавливаться федеральными, региональными и муниципальными нормативно-правовыми актами (санкции конституционно-правовых, муниципально-правовых, уголовно-правовых, административно-правовых и иных норм, содержащих меры ответ-

---

<sup>374</sup> См., например: Кузьмин И. А. Добровольная форма реализации юридической ответственности // Сибирский юридический вестник. 2012. № 4. С. 3–10.

<sup>375</sup> Об этом: Кузьмин И. А. Механизм возложения юридической ответственности (вопросы структуры) // Право. Адвокатура. Нотариат : сборник материалов межвузовских научных чтений. Москва. Российская академия адвокатуры и нотариата. 13 апреля 2012 г. // Российская академия адвокатуры и нотариата. 2012. Вып. 9. С. 78–83.

ственности, составляют материальное основание возникновения ответственности).

2. Властные субъекты местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, а также перед физическими и юридическими лицами.

3. Субъектом, привлекаемым к ответственности, является орган местного самоуправления (депутат представительного органа) или муниципальное должностное лицо, обладающее властными организационно-распорядительными полномочиями.

4. Цели и функции юридической ответственности напрямую зависят от особенностей организации и деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления по прямому или опосредованному решению вопросов местного значения, обеспечению правопорядка на территории соответствующего муниципального образования.

5. Помимо общих, к специальным принципам ответственности можно отнести дифференциацию ответственности, сочетание коллективной и индивидуальной ответственности, сочетание ответственности за противоправное деяние и ответственности за не осуществление или ненадлежащее осуществление функций органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и автономность осуществления отдельных видов ответственности.

6. Фактическим основанием возникновения ответственности выступает противоправное (общественно-опасное или общественно-вредное) деяние органа или должностного лица местного самоуправления, за которое нормами права предусмотрена юридическая ответственность.

7. Процессуальным основанием возникновения ответственности является акт (как правило, правоприменительный), который конкретизирует вид и меру ответственности для органа или должностного лица местного самоуправления, допустивших в своей деятельности противоправное деяние.

8. Реализация юридической ответственности может осуществляться как в добровольной, так и в принудительной форме.

9. В исключительных случаях, определенных муниципально-правовыми актами, субъектом, уполномоченным применять к выборным органам местного самоуправления (депутатам местных дум) меры юридической ответственности выступает население муниципального образования.

Как уже ранее отмечалось, меры юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления могут устанавливаться нормами из различных отраслей права. Данные меры касаются, прежде всего, институтов конституционно-правовой, муниципально-правовой, уголовно-правовой, административно-правовой, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Рассмотрим обозначенные разновидности юридической ответственности подробнее.

## **§ 2. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления**

Особенности конституционно-правовой ответственности и рассмотрение ее как самостоятельного вида юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления обусловлено наличием самостоятельного предмета и метода правового регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления, функциями, которые выполняет отрасль права в общей системе права, спецификой статуса субъектов правоотношений, особенностями юридической природы неправомерного поведения в соответствующей сфере, характером предписаний, на базе которых возникает ответственность, особой процедурой ее реализации.

Как указывает В. А. Виноградов: «Конституционно-правовая ответственность — это самостоятельный вид юридической ответственности, осуществление мер которой (в виде различного рода неблагоприятных последствий для субъектов ответственности) не только устанавливается конституционно-правовыми нормами, но и направлено прежде всего на защиту конституционно-правовых отношений»<sup>376</sup>.

По мнению С. А. Авакьяна: «... каждая отрасль права должна обеспечивать реализацию своих норм собственными средствами, включая и меры ответственности. Наличие мер ответственности — это такой же признак отрасли, как «собственные» общественные отношения, «свои» нормы, данные отношения регулирующие»<sup>377</sup>.

Поэтому конституционная ответственность определяется рядом ученых как ответственность за ненадлежащее осуществление государственной власти, поскольку особое значение в предмете конституционного права имеют отношения, возникающие в процессе реализации многонациональным народом России (населением субъектов Федерации) государственной власти (в формах представительной и непосредственной демократии)<sup>378</sup>.

С учетом вышеизложенного, авторы солидарны с точкой зрения Е. С. Шугриной и других ученых, которые относят ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством к конституционно-правовой, а перед населением — к муниципально-правовой ответственности<sup>379</sup>. При этом вопрос о разграничении конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности окончательно в юридической науке не разрешен и некоторые авторы предлагают отождествлять народ и государ-

---

<sup>376</sup> См.: Виноградов В. А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Законодательство. 2002. № 10.

<sup>377</sup> Проблемы конституционно-правовой ответственности : по материалам конференции на юридическом факультете // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 2001. № 3. С. 124.

<sup>378</sup> См., например: Штурнев А. Е. Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения: понятие и особенности юридической природы // Академический юридический журнал. 2003. № 2 ; Авдеенкова М., Дмитриев Ю. Конституционно-правовая ответственность в России. URL: [www.udmitriev.ru](http://www.udmitriev.ru) (дата обращения: 28.01.2014 г.).

<sup>379</sup> Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 2-е изд., пераб. и доп. Москва, 2009. С. 272.

ство, а следовательно, и конституционно-правовую и муниципально-правовую ответственность<sup>380</sup>.

Тем не менее, конституционно-правовую ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления мы рассматриваем как разновидность ответственности указанных субъектов муниципального права перед государством.

Согласно ст. 72 Закона № 131-ФЗ ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

В соответствии с действующим законодательством конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления может выражаться в таких формах как:

1) отрешение от должности главы муниципального образования, главы местной администрации органом (должностным лицом) государственной власти;

2) роспуск органа местного самоуправления органом государственной власти;

3) расформирование органа местного самоуправления;

4) переход полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти (введение временного государственного управления);

5) досрочное прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственно-властных полномочий (отзыв государственно-властных полномочий);

б) отмена (признание недействительным) юридически значимого результата;

7) отмена (приостановление) правовых актов;

8) прекращение полномочий депутата, выборного и иного должностного лица на основе вступившего в законную силу обвинительного судебного приговора по решению соответствующего органа местного самоуправления;

9) отказ (например, в регистрации устава муниципального образования)<sup>381</sup>.

***Отрешение от должности главы муниципального образования и главы администрации.*** В ст. 74 Закона № 131-ФЗ предусматривается возможность отрешения от должности высших должностных лиц муниципального образования – главы муниципального образования и главы администрации.

---

<sup>380</sup> См., например: Кондрашев А. А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации. Москва, 2006. С. 269.

<sup>381</sup> Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 3-е изд., пераб. и доп. Москва, 2010. С. 315.

Тем самым предполагается возможность отрешения от должности не только выборного главы муниципального образования или главы местной администрации, но и лица, назначаемого на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности.

На основании ч. 1 ст. 74 Закона № 131-ФЗ отрешение главы муниципального образования или главы местной администрации осуществляется в случае:

1) издания указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

2) совершения указанным должностным лицом местного самоуправления 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.

Решение об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации принимает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), который издает соответствующий правовой акт.

Срок, в течение которого высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, не может быть менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной

власти субъекта Российской Федерации) был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный правовой акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования.

При этом суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Данная форма конституционно-правовой ответственности применяется достаточно часто. Так, например, постановлением Губернатора Волгоградской области от 15 ноября 2017 года № 756, Водолазко Н. Г. отрешен от должности главы Плотниковского сельского поселения, входящего в состав Даниловского муниципального района Волгоградской области. Основанием стало обращение жителей Плотниковского сельского поселения в декабре 2015 года по факту отсутствия уличного освещения на территории сельского поселения и проведение прокуратурой Даниловского района Волгоградской области проверки, подтвердившие обоснованность жалоб.

Решением Даниловского районного суда Волгоградской области от 28 марта 2017 года, вступившим в законную силу, административный иск прокурора Даниловского района Волгоградской области к администрации Плотниковского сельского поселения об оспаривании бездействия, вызвавшегося в непринятии мер по организации уличного освещения, удовлетворен.

Между тем по состоянию на 5 октября 2017 года судебный акт, установивший нарушение прав и законных интересов жителей муниципального образования, не исполнен, что подтверждается актом проверки прокуратуры Даниловского района Волгоградской области.

После чего, информация и материалы проверки были направлены прокурором губернатору Волгоградской области, который впоследствии принял решение об отрешении Водолазко Н. Г. от должности главы Плотниковского сельского поселения.

Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 04.04.2018 № 16-АПГ18-3 апелляционная жалоба Водолазко Николая Григорьевича на решение Волгоградского областного суда от 4 декабря 2017 года, которым отказано в удовлетворении административного иска Водолазко Н. Г. о признании незаконным постановления Губернатора Волгоградской области от 15 ноября 2017 года № 756 «Об отрешении от должности главы Плотниковского сельского поселения Даниловского муниципального района Волгоградской области Н. Г. Водолазко» оставлена без удовлетворения, а решение Волгоградского областного суда от 4 декабря 2017 года оставлено без изменения<sup>382</sup>.

Кроме того, Федеральным законом от 07.05.2013 № 102-ФЗ в ст. 36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» была включена ч. 6.1, предусматривающая досрочное прекращение полномочий главы муниципального района, главы городского округа Президентом РФ. В частности, полномочия главы муниципального района,

<sup>382</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 04 апреля 2018 г. № 16-АПГ18-3. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

главы городского округа прекращаются досрочно также в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации в случаях:

1) несоблюдения главой муниципального района, главой муниципального округа, главой городского округа, их супругами и несовершеннолетними детьми запрета, установленного Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;

2) установления в отношении избранных на муниципальных выборах главы муниципального района, главы муниципального округа, главы городского округа факта открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда указанные лица были зарегистрированы в качестве кандидатов на выборах соответственно главы муниципального района, главы муниципального округа, главы городского округа<sup>383</sup>.

***Роспуск представительного органа местного самоуправления.*** Статьей 73 Закона № 131-ФЗ закрепляется ответственность представительного органа местного самоуправления перед государством, предусматривающая его роспуск. При этом полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске.

Согласно ч. 1 ст. 73 Закона № 131-ФЗ, в случае, если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, а представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение 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.

Кроме того в случае, если соответствующим судом установлено, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального

---

<sup>383</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования (часть 2.1).

В случае, если соответствующим судом установлено, что *вновь избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования* в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования (часть 2.2).

Закон субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Возможность роспуска представительного органа предусматривалась и в ранее действовавшем Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Соответствие данной процедуры Конституции РФ было подтверждено постановлением Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В качестве примера реализации данной формы конституционно-правовой ответственности можно назвать роспуск, на основании законов субъектов РФ, представительных органов города Ельца (Липецкая область), Лесозаводского городского округа (Приморский край), Пионерского городского округа (Калининградская область), Тигильского района (Корякский автономный округ), Муйского района (Республика Бурятия), Пономаревского района (Оренбургская область).

**Из Определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 9 августа 2006 г. № 77-Г06-3.** Как следует из материалов дела, 29 марта 2005 г. на муниципальных выборах был избран представительный орган местного самоуправления города Ельца. В соответствии с ч. 8 ст. 85 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления в Российской Федерации были обязаны до 1 июля 2005 г. привести в соответствие с требованиями данного Закона уставы муниципальных образований и другие нормативные правовые акты органов местного самоуправления. Как

установлено в ходе судебного разбирательства, представительным органом – Елецким городским Советом депутатов до установленного законом срока это сделано не было. Решением Елецкого городского суда от 19 января 2006 г. было установлено, что ряд положений устава города Ельца противоречит Федеральному закону № 131-ФЗ и законам области, принятым в порядке реализации указанного Федерального закона. Судом был установлен месячный срок для приведения устава города Ельца в соответствие с законодательством с момента вступления решения в законную силу.

Решением Елецкого городского суда от 28 февраля 2006 г. установлен факт бездействия Елецкого городского Совета депутатов как нарушающего права населения города. Решением Елецкого городского суда от 21 марта 2006 г. установлен факт неисполнения решения Елецкого городского суда от 19 января 2006 г. В ходе рассмотрения данного дела Липецким областным судом установлено и принято во внимание, что с момента избрания Елецкого городского Совета – 29 мая 2005 г. – и до принятия Закона Липецкой области от 18 апреля 2006 г. № 288-03 «О роспуске представительного органа города Ельца – Елецкого городского Совета депутатов» представительный орган муниципального образования фактически даже не приступил к рассмотрению по существу вопросов, отнесенных к его исключительной компетенции, из-за отсутствия кворума депутатов на сессиях и разногласий депутатов. В результате такого бездействия имело место массовое нарушение прав и законных интересов населения муниципального образования. На основании изложенного решения Липецкого областного суда и Елецкого городского суда признаны законными и оставлены без изменения.

Примером судебной практики по вопросу роспуска представительного органа местного самоуправления, в связи с не проведением в течение трех месяцев подряд правомочного заседания, может служить **Определение Верховного Суда РФ от 25 июня 2008 года № 8-Г08-9**. Согласно материалам дела Константиновское сельское поселение образовано в составе Тутаевского муниципального района 21 декабря 2004 г., формирование состава совета поселения закончено 8 октября 2006 г. Обязанности председателя муниципального Константиновского сельского поселения исполнял глава Константиновского сельского поселения, из-за бездействия которого собрание муниципального совета не проходило в течение более трех месяцев. В то же время часть депутатов ставила вопрос о самороспуске представительного органа, нецелесообразности присутствия на заседании Совета. В период лета и осени 2007 г. заседания срывались из-за отсутствия кворума либо их неназначения главой поселения. Решением Тутаевского городского суда Ярославской области от 3 декабря 2007 г., вступившим в законную силу 18 декабря 2007 г., установлено, что представительный орган – Муниципальный совет Константиновского сельского поселения – не проводил правомочных заседаний в течение трех месяцев подряд, начиная с 23 июля 2007 г. и до 23 октября 2007 г. Законом Ярославской области от 19 февраля 2008 г. № 11-3 «О роспуске Муниципального совета Константиновского сельского поселения Ярославской

области» был распущен представительный орган муниципального образования.

Законность действий Тутаевского городского суда Ярославской области и законодательного органа государственной власти Ярославской области была подтверждена определением Верховного Суда РФ от 25 июня 2008 г. № 8-Г08-9 и их решения оставлены без изменения.

Кроме того, ряд авторов<sup>384</sup> указывает и с их мнением можно согласиться, что процедура отрешения от должности главы муниципального образования существенно отличается от процедуры роспуска представительного органа местного самоуправления, а именно:

1) основанием ответственности главы муниципального образования является не только принятие нормативного акта, но и совершение иных указанных в законе противоправных действий, установленных судом;

2) максимальный срок для исполнения решения суда по нормативному акту, после истечения которого может быть применена ответственность, составляет два месяца со дня вступления в силу решения суда или иной предусмотренный решением суда срок;

3) срок для исполнения решения суда по иным действиям главы муниципального образования, носящим нормативный характер, после истечения которого может быть применена ответственность, не установлен, следовательно, ответственность может быть применена сразу после вступления решения суда в силу;

4) второго судебного решения, подтверждающего неисполнение первого судебного решения, не требуется – факт неисполнения устанавливается высшим должностным лицом субъекта РФ;

5) установлен минимально и максимально возможный срок для применения данной меры высшим должностным лицом субъекта РФ – не менее одного месяца и не более шести месяцев со дня вступления в силу последнего решения суда.

**Расформирование муниципального органа.** В соответствии с ч. 2 ст. 39 ФЗ №131-ФЗ избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления.

В свою очередь ч. 1 ст. 31 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает, что избирательная комиссия муниципального образования (окружная, территориальная, участковая) может быть расформирована судом в случаях:

а) нарушения комиссией избирательных прав граждан, права граждан на участие в референдуме, повлекшего за собой признание Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательной комиссией субъекта Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Феде-

---

<sup>384</sup> См.: Кондрашев А. А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации. Москва, 2006. С. 278 ; Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 3-е изд., пераб. и доп. Москва, 2010. С. 331–332.

ральным законом, иным законом (в том числе на основании решения суда), недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов, референдума;

б) неисполнения комиссией решения суда или вышестоящей комиссии, решений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии муниципального района, принятых в соответствии с пунктом 7 статьи 75 настоящего Федерального закона;

в) невыполнения комиссией обязанности по назначению выборов, повлекшего за собой назначение выборов временной избирательной комиссией в порядке, установленном пунктом 9 статьи 10 настоящего Федерального закона.

С заявлением в суд о расформировании избирательной комиссии муниципального образования, окружной избирательной комиссии по выборам в представительный орган муниципального образования, территориальной, участковой комиссии вправе обратиться группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов соответствующего законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, либо группа депутатов любой из избираемых палат указанного органа численностью не менее одной трети от общего числа депутатов этой палаты, либо группа депутатов соответствующего представительного органа муниципального образования численностью не менее одной трети от общего числа депутатов этого органа, либо Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, либо избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, а с заявлением о расформировании избирательной комиссии поселения также соответствующая избирательная комиссия муниципального района.

*Из решений судов общей юрисдикции.* Центральная избирательная комиссия РФ обратилась в Климовский городской суд с заявлением о расформировании избирательной комиссии города Климовска (Московская область). Поводом для обращения в суд послужило то, что избирательная комиссия Климовска отказала в регистрации потенциальным кандидатам для участия в выборах 4 сентября 2005 г. в городской совет депутатов. Центральная избирательная комиссия РФ признала действия Климовской избирательной комиссии незаконными и обязала зарегистрировать группу кандидатов. Однако Климовская избирательная комиссия не внесла кандидатов в бюллетень. Как следует из материалов дела, члены избирательной комиссии воздержались при голосовании о регистрации кандидатов. Определением от 28 февраля 2006 г. по делу № 33-2481 судебная коллегия по гражданским делам Московского областного суда удовлетворила заявление Центральной избирательной комиссии РФ о расформировании избирательной комиссии муниципального образования «Город Климовск» Московской области<sup>385</sup>.

---

<sup>385</sup> URL: [www.mosreg.mn](http://www.mosreg.mn) (дата обращения: 05.10.2014).

***Переход полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти.*** Статьей 75 Закона № 131-ФЗ предусматривается временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.

Отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации в случае:

1) 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 в соответствии с настоящим Федеральным законом;

2) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, 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;

3) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

Несмотря на то, что данная статья находится в главе, посвященной ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц, первое основание не связано с результатами деятельности органов местного самоуправления; только второе и третье основания связаны с нарушениями в деятельности органов местного самоуправления<sup>386</sup>.

Например, осенью 2008 г. депутаты парламента Северной Осетии одобрили проект постановления, в котором главе республики предложено принять решение о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти Северной Осетии отдельных полномочий органов местного самоуправления города Владикавказа. Это явилось результатом обсуждения ситуации, сложившейся в столице республики в связи с убийством мэра и сложением полномочий 15 депутатами Собрания представителей Владикавказа<sup>387</sup>.

<sup>386</sup> См.: Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Москва, 2010. С.335.

<sup>387</sup> URL: [www.regnum.ru](http://www.regnum.ru) (дата обращения: 25.10.2019).

В случаях, установленных пунктом 1 части 1 статьи 75 Закона № 131-ФЗ, решение о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации 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. Указ (постановление) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления должен (должно) содержать:

1) перечень осуществляемых исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами;

2) перечень исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) должностных лиц, назначаемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации, на которые (которых) возлагается осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления, с распределением этих полномочий между ними;

3) срок, в течение которого исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляются отдельные полномочия органов местного самоуправления и который не может превышать период времени до устранения обстоятельств, предусмотренных пунктом 1 части 1 статьи 75 Закона;

4) источники и порядок финансирования временного осуществления исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления.

Кроме того, 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 (ч. 3 ст. 75 Закона № 131-ФЗ).

В случае, предусмотренном пунктом 2 части 1 статьи 75 закона, в соответствующем муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и (или) представительного органа муниципального образования, главы муни-

ципального образования решением арбитражного суда субъекта Российской Федерации вводится временная финансовая администрация на срок до одного года.

Временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования.

В целях восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация в соответствии с федеральным законом принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования, разрабатывает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган муниципального образования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации для утверждения законом субъекта Российской Федерации, обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Осуществление бюджетных полномочий органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации более подробно регулируется гл. 19 Бюджетного кодекса РФ.

Глава временной финансовой администрации руководит ее деятельностью и несет персональную ответственность за исполнение возложенных на нее Бюджетным кодексом РФ полномочий.

Согласно ч. 5 ст. 75 Закона № 131-ФЗ в случае, предусмотренном пунктом 3 части 1 настоящей статьи, решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с одновременным изъятием соответствующих субвенций (ч. 5).

Решения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, указанные в настоящей статье, могут быть обжалованы в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

В порядке и случаях, установленных федеральными законами, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться федеральными органами государственной власти.

При наличии основания, предусмотренного п. 3 ч. 1 ст. 75 Закона № 131-ФЗ, решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Согласия иных органов государственной власти и местного са-

моуправления не требуется. Такое решение не может быть принято руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ единолично. Одновременно у органов местного самоуправления изымаются соответствующие субвенции.

***Досрочное прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственно-властных полномочий (отзыв государственно-властных полномочий).*** На основании ч. 3 ст. 20 Закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Фактически установлено важное ограничение степени ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц за осуществление переданных им государственных полномочий.

Органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны в соответствии с требованиями статьи 19 закона предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке (ч. 3 ст. 21 Закона № 131-ФЗ).

Например, в соответствии со ст. 9 Закона Саратовской области от 25 апреля 2007 г. № 53-ЗСО «О наделении органов местного самоуправления в Саратовской области государственными полномочиями по выплате единовременных пособий при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью» осуществление переданных государственных полномочий органами местного самоуправления прекращается законом области по инициативе органов государственной власти области или органов местного самоуправления. Осуществление органами местного самоуправления переданных государственных полномочий может быть прекращено досрочно в случаях:

а) неисполнения уполномоченным органом исполнительной власти области обязательств по передаче органам местного самоуправления финансовых средств для осуществления государственных полномочий;

б) неисполнения или ненадлежащего исполнения органами местного самоуправления переданных государственных полномочий;

в) нецелевого использования органами местного самоуправления финансовых средств, переданных им для исполнения государственных полномочий;

г) нарушений при осуществлении переданных государственных полномочий законодательства Российской Федерации и законодательства области.

**Отмена (признание недействительным) юридически значимого результата.** В качестве примера данного вида конституционно-правовой ответственности можно привести признание муниципальных выборов или итогов голосования на местном референдуме недействительными, отмену результатов выборов органов или должностных лиц местного самоуправления. В соответствии с п. 9 ст. 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» соответствующая комиссия признает итоги голосования, результаты выборов, местного референдума недействительными по решению суда.

Кроме того, в судебном порядке может быть отменена (аннулирована) регистрация кандидата, инициативной группы в случае выявления нарушений требований избирательного законодательства (ст. 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

В частности, Определением Верховного Суда РФ от 19 сентября 2006 г. № 69-Г06-19 было установлено, что отмена решения о регистрации кандидата также является мерой конституционно-правовой ответственности и санкцией за несоблюдение норм избирательного законодательства<sup>388</sup>.

**Отмена (приостановление) правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления.** В соответствии с ч. 1 ст. 48 Закона № 131-ФЗ муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено в судебном порядке, а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ, – уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации (уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ). Так, например, согласно ст. 6 Закона Челябинской области от 25 января 2007 г. № 100-30 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по государственной поддержке негосударственных образовательных учреждений» отмена или приостановление действия муниципальных правовых актов, принятых по вопросам осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий, в случае их противоречия законодательству Российской Федерации и Челябинской области является одной из форм контроля за реализацией органами местного самоуправления государственных полномочий.

Особую категорию дел, связанных с отменой актов органов местного самоуправления, составляют дела, вытекающие из реализации специализиро-

<sup>388</sup> См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 сентября 2006 г. № 69-Г06-19. Ханты-Мансийский автономный округ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ванными органами государственной власти контрольно-надзорных полномочий. Так, на основании п. 2 ч. 1 ст. 33 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»<sup>389</sup> антимонопольный орган вправе выдавать органам местного самоуправления обязательные для исполнения предписания об отмене или изменении актов, изданных ими и противоречащих законодательству Российской Федерации о рекламе.

В случае невыполнения вышеуказанных предписаний антимонопольный орган имеет право обратиться в арбитражный суд с заявлениями о признании недействующими полностью или в части противоречащих законодательству Российской Федерации о рекламе нормативных правовых актов органов местного самоуправления (п. 6 ч. 1 ст. 33), либо ненормативных актов органов местного самоуправления (п. 5);

Кроме того, в соответствии со ст. 11 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»<sup>390</sup> органы регулирования естественных монополий вправе направлять органам местного самоуправления обязательные для исполнения предписания об отмене или изменении принятых ими актов.

На основании ст. 19.5 КоАП РФ невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), влечет наложение административного штрафа.

***Прекращение полномочий депутата, выборного и иного должностного лица на основе вступившего в законную силу обвинительного судебного приговора.*** Закона № 131-ФЗ в ст. 36, 37, 40 предусматривает, что полномочия главы муниципального образования, главы местной администрации, депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае вступления в законную силу обвинительного приговора суда.

По мнению С. А. Авакьяна, «дело здесь не в том, что осужденное лицо лишено свободы, тем более что есть уголовные наказания, по которым изоляция не обязательна. Вопрос в другом: лицо, осужденное судом за совершение преступления и отбывающее наказание, не может оставаться во власти»<sup>391</sup>. А это как указывает профессор Е. С. Шугрина уже конституционно-правовая ответственность<sup>392</sup>. Таким образом, санкция уголовно-правовой ответственности является основанием применения меры конституционно-правовой ответственности в виде досрочного прекращения полномочий должностного лица местного самоуправления.

***Отказ в признании юридически значимого результата или совершения юридически значимого действия (бездействия).*** Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на

<sup>389</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 12. Ст. 1232.

<sup>390</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 34. Ст. 3426.

<sup>391</sup> Авакьян С. А. Конституционное право России : в 2 т. Москва, 2005. Т. 1. С. 107.

<sup>392</sup> Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 3-е изд., пераб. и доп. Москва, 2010. С. 341.

участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает несколько видов отказа как меры конституционно-правовой ответственности:

1) отказ признать действительными подписи, собранные с участием органов местного самоуправления, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса (п. 5 ст. 38);

2) отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов, в проведении референдума (п. 8, 23 ст. 38);

3) отказ в регистрации доверенным лицом (ст. 43)<sup>393</sup>.

Кроме того, в соответствии с ч. 6 ст. 44 Закона № 131-ФЗ устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном федеральным законом от 21.07.2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»<sup>394</sup>. Основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования могут быть:

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

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

Отказ в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также нарушение установленных сроков государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении в устав муниципального образования изменений и дополнений могут быть обжалованы гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке (ч. 7 ст. 44 Закона № 131-ФЗ).

### ***§ 3. Уголовная ответственность должностных лиц местного самоуправления***

Уголовная ответственность в отличие от других видов юридической ответственности наступает за совершение преступлений, т. е. виновных общественно-опасных деяний, предусмотренных уголовным законодательством, и применяется в отношении вменяемых физических лиц, достигших возраста уголовной ответственности, т. е. 16-ти лет. В нашем случае, речь может идти только о должностных лицах местного самоуправления, т. к. уголовная ответственность носит персональный характер и органы местного самоуправления,

<sup>393</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>394</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3108.

как коллективный субъект или юридическое лицо привлекаться к ней не могут.

Понятие должностного лица раскрывается в примечании к ст. 285 УК РФ. Согласно п. 1 данного примечания: «под должностными лицами ... признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в ... органах местного самоуправления, ... муниципальных учреждениях ...».

На основании ч. 8 ст. 40 Закона № 131-ФЗ гарантии прав депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении их иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, занимаемого ими жилого и (или) служебного помещения, их багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых ими средств связи, принадлежащих им документов, устанавливаются федеральными законами.

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 447 УПК РФ депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо органа местного самоуправления относятся к категории лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам.

В свою очередь на основании п. 11 ч. 1 ст. 448 УПК РФ решение о возбуждении уголовного дела в отношении депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица органа местного самоуправления, либо о привлечении его в качестве обвиняемого, если уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления, принимается руководителем следственного органа Следственного комитета Российской Федерации по субъекту Российской Федерации.

Необходимо отметить, что данное правило действует и в случаях возбуждения уголовных дел частного обвинения.

В соответствии со ст. 8 УК РФ основанием уголовной ответственности должностного лица местного самоуправления может являться только совершение им деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного Кодексом. Безусловно, особое внимание правоохранителя привлекают должностные преступления, предусмотренные в гл. 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» УК РФ (статья 285. Злоупотребление должностными полномочиями, статья 285.1. Нецелевое расходование бюджетных средств, статья 286. Превышение должностных полномочий, статья 290. Получение взятки, статья 292. Служебный подлог, статья 293. Халатность и др.).

Одним из наиболее распространенных уголовных преступлений, совершенных должностными лицами местного самоуправления являются преступления коррупционной направленности.

25 декабря 2008 года был принят Федеральный Закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В ч. 1 статьи 1 данного закона содержится законодательное понятие коррупции. Под коррупцией понимается:

«а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя и для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение деяний, указанных в подпункте "а" настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица»<sup>395</sup>. В свою очередь ст. 13 указанного закона гласит, что «1. Граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Физическое лицо, совершившее коррупционное правонарушение, по решению суда может быть лишено в соответствии с законодательством Российской Федерации права занимать определенные должности государственной и муниципальной службы»<sup>396</sup>.

К виновным в совершении преступлений должностным лицам местного самоуправления из всего спектра, предусмотренных уголовным кодексом наказаний, чаще всего применяют: штраф; лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью; принудительные работы; ограничение свободы; лишение свободы на определенный срок.

Согласно статье 45 УК РФ: «1. Обязательные работы, исправительные работы, ограничение по военной службе, принудительные работы, арест, содержание в дисциплинарной воинской части, лишение свободы на определенный срок, пожизненное лишение свободы, смертная казнь применяются только в качестве основных видов наказаний.

2. Штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью и ограничение свободы применяются в качестве основных, так и дополнительных видов наказаний.

3. Лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград применяется только в качестве дополнительных видов наказаний».

---

<sup>395</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52. Ст. 6228.

<sup>396</sup> Там же.

Из определения Конституционного Суда РФ. *Гражданин С., работавший первым заместителем главы администрации города Сходня Химкинского района Московской области, по приговору Московского областного суда от 3 марта 2004 г. был осужден за получение взяток по совокупности преступлений к шести годам лишения свободы в исправительной колонии строгого режима с лишением права занимать должности на государственной службе, в органах самоуправления и заниматься административно-хозяйственной деятельностью на срок три года. В своей жалобе в Конституционный Суд РФ С. указал, что не соответствуют Конституции РФ нормы Уголовного кодекса РФ, законов о гражданской и муниципальной службе, в которых предусматривается применение к нему двух наказаний (лишение свободы и лишение права заниматься определенной деятельностью), что он лишен избирательного права, права на государственную и муниципальную службу.*

*Отказывая заявителю, Конституционный Суд РФ указал, что установление в законе наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в отношении лиц, осужденных за совершение преступлений коррупционного характера, согласуется с положениями Конвенции ООН против коррупции (ратифицирована Российской Федерацией 8 марта 2006 г.) и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (подписана Российской Федерацией 27 января 1999 г.), которые предусматривают в целях обеспечения выполнения договаривающимися сторонами обязательств по защите демократических институтов и ценностей, предупреждению, искоренению коррупции и формированию антикоррупционной политики установление временного запрета на занятие определенных должностей в публичном и частном секторах лицами, осужденными за преступления коррупционного характера<sup>397</sup>.*

Более суровая уголовная ответственность должностных лиц местного самоуправления обусловлена существенным объемом их полномочий и, соответственно, возможностью причинения большего вреда охраняемому законом объекту. Следует отметить, что по смыслу уголовного законодательства под главой органа местного самоуправления может пониматься достаточно широкий круг должностных лиц. Это могут быть как выборные должностные лица (в том числе, председатель представительного органа местного самоуправления), так и назначаемые (например, сити-менеджер, возглавляющий городскую администрацию или руководитель контрольно-счетного органа местного самоуправления).

---

<sup>397</sup> См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Н. Б. Скворцова на нарушение его конституционных прав положениями статьи 47 Уголовного кодекса Российской Федерации, пункта 2 части первой статьи 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», пунктом 3 статьи 20 и абзацем шестым пункта 1 статьи 201 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 16 февраля 2006 г. № 64-О. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

#### **§ 4. Административная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления**

Административная ответственность наступает за совершение органом или должностным лицом местного самоуправления административного проступка. Данный вид ответственности налагается в виде взыскания по решению суда, либо различными административными и контрольно-надзорными органами (должностными лицами). Административные взыскания в отличие уголовного наказания, носят менее строгий характер и выражаются преимущественно в виде штрафа, административного ареста (например, в РФ срок ареста не должен превышать более 15 суток), лишения специального права и т. д. Основание, вид и мера административной ответственности прописаны в нормах Кодекса об административных правонарушениях, а также в иных законодательных актах (например, законах субъектов РФ). К административной ответственности привлекаются как физические лица, так и юридические лица.

В соответствии с ч. ч. 1, 2 ст. 2.1 КоАП РФ:

«1. Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

2. Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению»<sup>398</sup>.

Согласно ч. 2 ст. 41 Закона № 131-ФЗ: «органы местного самоуправления, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются 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 положений настоящего Федерального закона в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации применительно к казенным учреждениям.

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

---

<sup>398</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.

В случае отсутствия устава муниципального образования основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются:

для представительного органа муниципального образования – протокол заседания представительного органа муниципального образования, содержащий решение о наделении этого представительного органа правами юридического лица;

для иных органов местного самоуправления – решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица».

Таким образом, местная администрация или представительный орган местного самоуправления являются юридическими лицами и подлежат административной ответственности за совершенные ими правонарушения.

Должностное лицо подлежит административной ответственности в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

В примечании к статье 2.4 КоАП РФ указывается, что «под должностным лицом в настоящем Кодексе следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в ... органах местного самоуправления, ... муниципальных организациях ...»<sup>399</sup>.

Особенностью административной ответственности является так же то, что административное наказание может налагаться на нарушителя не только судом, но и должностными лицами различных органов.

Кроме того, ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ предусматривается, что назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Тем самым, привлечение к административной ответственности местной администрации или представительного органа местного самоуправления не освобождает от ответственности главу местной администрации или председателя представительного органа местного самоуправления.

Административная ответственность органов и должностных лиц может наступать за нарушение норм таможенного законодательства, налогового, бюджетного, за правонарушения в области строительства, транспорта, связи и т. д.

Говоря об особенностях административной ответственности должностных лиц органов местного самоуправления, следует остановиться еще на од-

---

<sup>399</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.

ной новации Кодекса об административных правонарушениях РФ – применения в отношении вышеуказанных лиц административного наказания в виде дисквалификации.

В соответствии со ст. 3.11 КоАП РФ дисквалификация заключается в лишении физического лица права замещать должности муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, ... осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо осуществлять деятельность по предоставлению государственных и муниципальных услуг... Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей. Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет.

Дисквалификация может быть применена к лицам, замещающим должности муниципальной службы, к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица, ... к лицам, являющимся работниками многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – многофункциональный центр), работниками иных организаций, осуществляющих в соответствии с законодательством Российской Федерации функции многофункционального центра.

Дисквалификацию следует отличать от лишения специального права (ст. 3.8 КоАП РФ), а также от уголовного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (ст. 47 УК РФ). В ч. 2 статьи 32.11 КоАП РФ предусматривается прекращение договора (контракта) с дисквалифицированным лицом на осуществление им деятельности по управлению юридическим лицом, что соответствует положениям ст. 77 Трудового кодекса РФ, указывающей на возможность прекращения трудового договора по основаниям, предусмотренным федеральными законами.

Представляют интерес две новеллы КоАП РФ, предусматривающие ответственность юридического лица, а следовательно и органов местного самоуправления (которые в соответствии со ст. 41 Закона № 131-ФЗ наделяются правами юридического лица и являются муниципальными казенными учреждениями), направленных на противодействие коррупции.

К таким нормам относится ст. 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» и ст. 19.29 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего».

В частности, ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ в случае незаконной передачи, предложения или обещания от имени или в интересах юридического лица должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказания ему услуг имущественного характера, предоставления имущественных прав за совершение в интересах данного юриди-

ческого лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействие), связанного с занимаемым ими служебным положением, предусматривает наложение на юридическое лицо административного штрафа в размере до трехкратной суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица, но не менее одного миллиона рублей с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав.

Согласно ч. 2 ст. 19.28 КоАП РФ те же действия, совершенные в крупном размере, влекут наложение административного штрафа на юридическое лицо до тридцатикратного размера суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица, но не менее двадцати миллионов рублей с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав.

Часть 3 ст. 19.28 КоАП РФ устанавливает, что действия, предусмотренные ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ, совершенные в особо крупном размере, влекут наложение на юридическое лицо административного штрафа до стократной суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица, но не менее ста миллионов рублей с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав.

При этом согласно примечанию крупным размером в данной статье признаются сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, превышающие 1 млн руб., особо крупным размером – превышающие 20 млн руб.

Как уже указывалось, КоАП РФ содержит статью 19.29 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего», устанавливающую, что «Привлечение работодателем либо заказчиком работ (услуг) к трудовой деятельности на условиях трудового договора либо к выполнению работ или оказанию услуг на условиях гражданско-правового договора государственно-го или муниципального служащего, замещающего должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами, либо бывшего государственного или муниципального служащего, замещавшего такую должность, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ "О противодействии коррупции", – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух

тысяч до четырех тысяч рублей; на должностных лиц – от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч до пятисот тысяч рублей»<sup>400</sup>.

Таким образом, по действующему отечественному законодательству за совершение правонарушений коррупционного характера, орган местного самоуправления как юридическое лицо может быть привлечен только к административной ответственности. При этом привлечение органа местного самоуправления к административной ответственности за совершение коррупционных правонарушений не исключает привлечения конкретных должностных лиц, участвовавших в совершении коррупционных правонарушений, к ответственности уголовной или административной. И наоборот, даже если должностные лица – участники (главы администраций, депутаты, руководители) юридического лица (органа местного самоуправления) привлечены к ответственности, одновременно с этим ответственность может быть возложено и на орган местного самоуправления, являющийся юридическим лицом.

Частью 1 статьи 4.5 КоАП РФ в ред. Федерального закона от 04.05.2011 № 97-ФЗ установлен шестилетний срок привлечения к административной ответственности (со дня совершения административных правонарушений, предусмотренных ст. ст. 19.28, 19.29 КоАП РФ) за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

### ***§ 5. Гражданско-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления***

Гражданско-правовая ответственность наступает в случае совершения лицом гражданско-правового деликта. Она носит преимущественно не карательный, а праввосстановительный характер (возмещение вреда, возмещение упущенной выгоды), но предполагает и определенные лишения штрафного, имущественного порядка в виде уплаты пени, штрафа, потеря задатка и др.

Одной из особенностей данного вида ответственности является то, что она наступает, прежде всего, в судебном порядке. Однако это не исключает возможности добровольного исполнения виновной стороной ранее принятых на себя обязательств или добровольного устранения последствий причиненного ущерба.

В соответствии со ст. 76 Закона № 131-ФЗ ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами.

Гражданско-правовой ответственности подлежат физические и юридические лица. Основание, вид и мера гражданско-правовой ответственности регламентируется Гражданским кодексом РФ и иными федеральными законами (ч. 2 ст. 3 ГК РФ).

---

<sup>400</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.

Различают гражданско-правовую ответственность договорную, наступающую вследствие невыполнения или ненадлежащего исполнения договорных обязательств, а также внедоговорную, к которой привлекается лицо, не состоявшее с пострадавшей стороной в договорных отношениях (например, причинение имущественного вреда в результате дорожно-транспортного происшествия).

Ведя речь о гражданско-правовой ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц, следует подчеркнуть, что в соответствии со ст. 16 ГК РФ убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежат возмещению муниципальным образованием. Данная норма детализирована в ст. 1069 ГК РФ, в соответствии с которой вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны муниципального образования.

После привлечения к ответственности органа местного самоуправления должностное лицо, действиями (бездействием) которого были причинены убытки физическим или юридическим лицам, может быть привлечено к материальной ответственности в порядке, установленном гл. 39 Трудового кодекса РФ. Тем самым гражданско-правовую ответственность перед физическими и юридическими лицами во всех случаях несут органы местного самоуправления, а должностные лица впоследствии могут быть ответственны перед ними.

Как уже было сказано выше, следует различать ответственность органов местного самоуправления, предусмотренную договорами, и ответственность, вытекающую из внедоговорных обязательств.

Гражданская ответственность органов местного самоуправления, в случае причинения вреда физическому или юридическому лицу неисполнением обязательств, принятых органом местного самоуправления по договору, должна наступать в соответствии со ст. 393-406 ГК РФ, законодательством, регулирующим это договорное правоотношение, и условиями договора. Однако в данном случае вопрос ответственности тесно связан с природой договора, за неисполнение которого следует применять меры ответственности.

Необходимо отметить, что органы местного самоуправления имеют двойственную природу: с одной стороны, они являются публично-правовыми субъектами, наделенными властными полномочиями; с другой стороны, они являются участниками гражданско-правовых отношений (экономических, хозяйственных и др.). Поэтому юридическая природа договоров и соглашений, заключаемых органами местного самоуправления, также может быть различной. Органы местного самоуправления могут заключать как обычные гражд-

данско-правовые договоры (купли-продажи, подряда и др.), так и договоры об оказании публичных услуг. При этом публичные услуги оказываются органами местного самоуправления в пределах их компетенции, на безвозмездной основе или по регулируемым ценам. Кроме того, органы местного самоуправления могут выступать стороной в соглашениях о передаче отдельных полномочий по решению вопросов местного значения.

Поэтому при решении вопроса о гражданско-правовой ответственности следует учитывать, что в безвозмездных обязательствах ответственность ограничивается, как правило, возмещением реального ущерба (например, ст. 692 ГК РФ).

Другая особенность договорной ответственности органов местного самоуправления связана с ответственностью за неисполнение или ненадлежащее исполнение условий соглашения о передаче полномочий органов местного самоуправления одного муниципального образования другому. Названные соглашения не относятся к гражданско-правовым, и к ним автоматически не могут применяться положения Гражданского кодекса РФ об ответственности за их неисполнение (ненадлежащее исполнение). Данные соглашения носят публично-правовой характер, поэтому все особенности реализации таких соглашений должны устанавливаться законом и самими соглашениями. Действительно, в ст. 15 Закона № 131-ФЗ предусмотрены существенные условия заключения соглашений: они должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений<sup>401</sup>.

Внедоговорная ответственность органов местного самоуправления наступает в случае, если вред причинен органом местного самоуправления, не состоящим в договорных отношениях с пострадавшей стороной. Причиненный вред возмещается с учетом ст. 1084-1094 ГК РФ.

Гражданская ответственность органов местного самоуправления может наступить, например, в случае нарушения ими прав физических и юридических лиц в результате совершения незаконных действий или принятия незаконных решений; издания незаконного акта; бездействия, в результате которого причиняется ущерб физическим и юридическим лицам.

Особенность возложения ответственности за этот вред заключается в специфике его основания: противоправность деяния органов и должностных лиц местного самоуправления оценивается не с точки зрения гражданского права, а с позиций административного, конституционного и других отраслей права, нормы которого были нарушены. Применение норм гражданского права связывается с фактом причинения имущественного или морального вреда<sup>402</sup>. Тем самым для возложения гражданско-правовой ответственности важно проследить два момента: во-первых, факт совершения незаконного деяния,

<sup>401</sup> Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации ... С. 353–354.

<sup>402</sup> В случае причинения морального вреда действием (бездействием) органов местного самоуправления наличие имущественного вреда не обязательно.

при этом незаконность определяется с точки зрения норм административного, конституционного и иных отраслей права; во-вторых, причинение имущественного вреда как условие наступления гражданско-правовой ответственности<sup>403</sup>.

Как уже указывалось ранее, согласно ст. 1069 ГК РФ, вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны муниципального образования

Названная статья не содержит в отношении вины причинителя вреда специального правила, поэтому действует общее правило нормы п. 2 ст. 1064 ГК РФ, из которого следует, что вина является необходимым основанием ответственности. Бремя доказывания отсутствия вины лежит на причинителе вреда, т. е. установлена опровержимая презумпция его вины. Вина в гражданском праве имеет свою специфику и рассматривается не как субъективное, психическое отношение лица к своему поведению, а как неприятие им объективно возможных мер по устранению и недопущению отрицательных результатов своих действий, диктуемых обстоятельствами конкретной ситуации<sup>404</sup>.

Статья 1069 ГК РФ устанавливает единый режим ответственности за действия органов местного самоуправления вне зависимости от того, идет ли речь об издании правовых актов или о незаконных действиях в области административного управления. И в том и в другом случае причиненный вред возмещается не самим причинителем непосредственно, а за счет казны муниципального образования. От имени казны, как это предусмотрено ст. 1071 ГК РФ, выступают соответствующие финансовые органы.

Согласно п. 3 ст. 125 ГК РФ в случаях, предусмотренных законом и иными правовыми актами, от имени муниципального образования могут выступать по их поручению другие органы, юридические лица и граждане. Следовательно, финансовые органы выступают всегда в силу закона, а другие органы, юридические лица и граждане – на основании поручения, содержащегося в нормативном акте, или заключенного с ними договора на представительство интересов соответствующего субъекта. Муниципальное образование вправе предъявить регрессный иск к виновному должностному лицу в размере выплаченного возмещения, если иной размер не установлен законом (п. 1 ст. 1081 ГК РФ).

Гражданин может требовать за причинение ему ущерба в сфере властно-административных отношений компенсации также и морального вреда (ст. 151 ГК РФ). Если вред причиняется не в сфере административно-правовых отношений, а в результате хозяйственной и технической деятельно-

---

<sup>403</sup> Шугрина Е. С. Указ. соч. С. 354.

<sup>404</sup> См.: Прус Е. Нерушимая стена государства // ЭЖ-Юрист. 2004. № 1.

сти (например, автобус муниципального унитарного предприятия, либо служебный автомобиль местной администрации причинили повреждения автомобилю местного жителя, причинив тем самым имущественный вред гражданину), ответственность наступает на общих (ст. 1064 ГК РФ. Общие основания ответственности за причинение вреда) либо на специальных основаниях (ст. 1079 ГК РФ. Ответственность за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих).

Согласно ст. 1064 ГК РФ:

«1. Вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред.

Законом обязанность возмещения вреда может быть возложена на лицо, не являющееся причинителем вреда.

Законом или договором может быть установлена обязанность причинителя вреда выплатить потерпевшим компенсацию сверх возмещения вреда. Законом может быть установлена обязанность лица, не являющегося причинителем вреда, выплатить потерпевшим компенсацию сверх возмещения вреда.

2. Лицо, причинившее вред, освобождается от возмещения вреда, если докажет, что вред причинен не по его вине. Законом может быть предусмотрено возмещение вреда и при отсутствии вины причинителя вреда.

3. Вред, причиненный правомерными действиями, подлежит возмещению в случаях, предусмотренных законом.

В возмещении вреда может быть отказано, если вред причинен по просьбе или с согласия потерпевшего, а действия причинителя вреда не нарушают нравственные принципы общества»<sup>405</sup>.

Согласно ч. 1 ст. 1079 ГК РФ: «юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т. п.; осуществление строительной и иной, связанной с нею деятельности и др.), обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. Владелец источника повышенной опасности может быть освобожден судом от ответственности полностью или частично также по основаниям, предусмотренным пунктами 2 и 3 статьи 1083 настоящего Кодекса.

Обязанность возмещения вреда возлагается на юридическое лицо или гражданина, которые владеют источником повышенной опасности на праве собственности, праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления либо на ином законном основании (на праве аренды, по доверенности на право управления транспортным средством, в силу распоряжения соответ-

---

<sup>405</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст. 410.

ствующего органа о передаче ему источника повышенной опасности и т. п.)»<sup>406</sup>.

Ответственность органа местного самоуправления построена на концепции полного возмещения ущерба, причиненного в результате принятия этим органом решения с превышением его компетенции. Этот принцип означает не только возмещение реального, материально выраженного вреда, который повлекло принятие решения (или бездействие), но и возмещение ущерба, который неизбежно возникнет в будущем в связи с принятием данного решения<sup>407</sup>.

Кроме того, нормы гражданского права закрепляют возможность имущественного возмещения морального вреда, в том числе за причиненные органами или должностными лицами местного самоуправления гражданам физические и нравственные страдания (ст. 151, 1099–1101 ГК РФ).

Вопросы привлечения органов местного самоуправления к гражданско-правовой ответственности могут возникнуть также в связи исполнением ими полученного судебного решения. В соответствии со ст. 239 Бюджетного кодекса РФ на муниципальные бюджеты распространяется такое понятие, как «бюджетный иммунитет», т. е. правовой режим, при котором обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется только на основании судебного акта (за некоторыми исключениями). Обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации службой судебных приставов не производится, за исключением случаев, установленных настоящим Кодексом.

Обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основании судебных актов производится в соответствии с главой 24.1 настоящего Кодекса (ч. 3 ст. 239 БК РФ).

Следует отметить, что гл. 24.1 «Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» была введена в Кодекс после принятия постановления Конституционного Суда РФ по делу об исках к Российской Федерации. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что, участвуя в регулируемых гражданским законодательством отношениях, возникающих при возмещении вреда, причиненного частным лицам, Российская Федерация выступает на равных началах с иными участниками этих отношений. Действуя в рамках дискреционных полномочий в сфере правового регулирования исполнительного производства (п. «о» ст. 71 Конституции РФ), государство, тем не менее, не может использовать такое правовое регулирование, которое приводило бы к неравенству публично-правовых образований и частных лиц. Вынесение судебных решений по искам к Российской Федерации порождает коллизию конституционных ценностей – своевременности и полноты исполнения судебного решения, с одной стороны, и стабильности и непрерывности в реализации государством возложенных на него функций и, следовательно, стабильности гаранти-

---

<sup>406</sup> Там же.

<sup>407</sup> См.: Черногор Н. Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2007. С. 127.

рованного государством конституционно-правового статуса личности – с другой. Данная коллизия, исходя из необходимости обеспечения баланса названных конституционных ценностей и недопустимости умаления ни одной из них, подлежит разрешению, в том числе, на основе закрепленного в ч. 3 ст. 17 Конституции РФ принципа, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина (а значит, и права на судебную защиту) не должно нарушать права и свободы других лиц<sup>408</sup>.

### **§ 6. Дисциплинарная ответственность должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих**

Дисциплинарная ответственность – это ответственность физического лица, связанная с выполнением им трудовых, служебных, должностных обязанностей (например, предупреждение или выговор работнику, его увольнение)<sup>409</sup>. В юриспруденции различают три вида дисциплинарной ответственности: общую (на основании Трудового кодекса), специальную (на основе дисциплинарных положений, уставов) и в порядке подчиненности (для руководителей предприятий, учреждений, организаций и их заместителей).

Теоретические разработки в отношении дисциплинарной ответственности выборных должностных лиц органов местного самоуправления только начинают появляться.

Нормы Трудового кодекса РФ, регулирующие особенности привлечения к дисциплинарной ответственности, применимы не ко всем работающим. Об этом говорится в ст. 189 Трудового кодекса РФ. Поэтому можно говорить о специальной дисциплинарной ответственности в отношении лиц, не подпадающих под действие Трудового кодекса РФ.

Поэтому можно вести речь о дисциплинарной ответственности муниципальных служащих, и выборных должностных лиц органов местного самоуправления.

В муниципальном праве преобладает точка зрения, что к выборным должностным лицам данное понятие неприменимо, поскольку изначально они занимают должность на основе результатов выборов, а не на основе трудового договора (контракта) и приказа о принятии на работу.

В обоих случаях основанием является дисциплинарный проступок – виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей. Но характер должного поведения выборных и невыборных должност-

---

<sup>408</sup> См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э. Д. Жуховицкого, И. Г. Пойма, А. В. Понятовского, А. Е. Чеславского и ОАО «Хабаровск-энерго»: постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30. Ч. II. Ст. 3199.

<sup>409</sup> Теория государства и права : учебник / отв. ред. В. Д. Перевалов. Москва, 2009. С. 271.

ных лиц органов местного самоуправления, безусловно, отличается. Поэтому понятие должностного проступка муниципальных служащих и выборных должностных лиц органов местного самоуправления трактуется по-разному. Как следствие, вводятся и различные виды взысканий. Особую категорию должностных лиц органов местного самоуправления составляют выборные должностные лица, работающие на постоянной основе. Зачастую их статус во многом отождествляется со статусом муниципальных служащих.

Дисциплинарная ответственность муниципальных служащих. Дисциплинарная ответственность муниципальных служащих предусматривается рядом нормативных актов. В соответствии со ст. 27 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» за совершение дисциплинарного проступка — неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей — представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: 1) замечание; 2) выговор; 3) увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям. Муниципальный служащий, допустивший дисциплинарный проступок, может быть временно (но не более чем на один месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. Отстранение муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей в этом случае производится муниципальным правовым актом. Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством.

В нормативных правовых актах некоторых субъектов РФ, муниципальных образований используются такие термины, как «должностное расследование» или «служебное расследование». Служебное расследование — комплекс мер, принимаемых в целях установления и проверки факта совершения муниципальным служащим должностного проступка. Служебное расследование назначается должностным лицом, обладающим правом назначения муниципального служащего на должность, либо вышестоящим должностным лицом по его представлению.

Проведение служебного расследования может быть возложено на кадровые либо иные службы органов местного самоуправления или специально создаваемые комиссии. Орган, осуществляющий служебное расследование, вправе для установления и проверки факта совершения должностного проступка принимать все меры, не запрещенные законом. В ходе служебного расследования от муниципального служащего должны быть получены объяснения по факту совершения дисциплинарного проступка. При этом муниципальный служащий вправе давать объяснения, требовать их рассмотрения и приобщения к материалам служебного расследования. Орган, осуществляющий служебное расследование, на основании полученных результатов выносит одно из следующих заключений: о наличии факта совершения должностного проступка; об отсутствии факта совершения должностного проступка; о необходимости направления материалов служебного расследования в правоохранительные органы.

Дисциплинарная ответственность выборных должностных лиц. На основании анализа нормативных актов можно определить дисциплинарный проступок как виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на выборное должностное лицо обязанностей, нарушение правил этики, несоблюдение действующего законодательства, а также ограничений, несовместимых со статусом выборного должностного лица органа местного самоуправления. В ряде субъектов РФ, муниципальных образований в качестве дисциплинарного проступка рассматривается только неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей. В отдельных регионах речь идет только о нарушении норм этики. Кроме того, встречаются случаи, когда под дисциплинарным проступком понимается и то и другое. В некоторых субъектах РФ к дисциплинарному проступку приравнивается несоблюдение выборным должностным лицом налагаемых на него ограничений.

В зависимости от характера дисциплинарного, взыскания решение о привлечении к ответственности могут принимать: комиссия по этике; мандатная комиссия; постоянный комитет; председательствующий; представительный орган местного самоуправления самостоятельно или по представлению.

Мы поддерживаем точку зрения проф. Е. С. Шугриной, что действующее муниципальное законодательство и уставы муниципальных образований позволяют к депутатам, выборным должностным лицам, членам выборного органа местного самоуправления за совершенный проступок применить следующие меры дисциплинарных взысканий:

- призыв к порядку;
- призыв к порядку с занесением в протокол;
- порицание;
- порицание с лишением слова;
- лишение права выступления в ходе очередного заседания (лишение слова);
- доведение через средства массовой информации до избирателей информации о правонарушении;
- лишение на определенный срок материальной компенсации расходов, связанных с осуществлением депутатских полномочий;
- исключение из состава комитета (комиссии) (отзыв депутата из членов комитета);
- предупреждение об освобождении от работы на постоянной основе;
- освобождение от работы на постоянной основе<sup>410</sup>.

Завершая рассмотрение видов юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, нельзя не отметить, что самостоятельным институтом юридической ответственности выступает муниципально-правовая ответственность, обладающая существенной спецификой и

---

<sup>410</sup> Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 3-е изд., пераб. и доп. Москва, 2010. С. 350–351.

своеобразием, по причине чего, полагаем необходимым рассмотреть ее особенности в отдельном параграфе.

### **§ 7. Понятие и особенности муниципально-правовой ответственности органов (должностных лиц) местного самоуправления**

В предыдущих параграфах были затронуты отраслевые разновидности юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Вместе с тем, в области правоотношений, складывающихся в ходе организации и деятельности муниципального управления, выделяется еще один – специфический вид юридической ответственности: муниципально-правовая ответственность.

Достаточно распространено мнение о том, что муниципально-правовая ответственность полностью входит в систему конституционно-правовой ответственности, является ее составной частью (элементом)<sup>411</sup>. С таким подходом нельзя полностью согласиться, ввиду наличия признаков и черт, позволяющих доподлинно отграничить в структуре отраслевых видов ответственности ее муниципально-правовую форму. Обособление муниципально-правовой ответственности следует признать обоснованным, поскольку для этого имеются все необходимые условия, выраженные в специфике оснований, субъектов, мер и порядка возложения муниципально-правовой ответственности<sup>412</sup>.

Не лишены смысла суждения Н. Л. Пешина, утверждающего, что «ответственность перед населением муниципального образования – специфический вид ответственности. Специфика ее состоит в том, что она не может быть отнесена ни к одному из существующих видов юридической ответственности»<sup>413</sup>.

Комплексное обоснование ряда вопросов муниципально-правовой ответственности и освещение многих серьезных проблем и подходов по тематике в научно-практическом пособии Е. М. Заболотских<sup>414</sup> воспринимается положительно. Между тем смешивание автором мер конституционно-правовой ответственности (применяемых государственными органами) и муниципально-правовых санкций (устанавливаемых и осуществляемых органа-

---

<sup>411</sup> По мнению отдельных исследователей, муниципально-правовой ответственности попросту не существует, так как ее основания и меры полностью охватываются конституционно-правовой ответственностью. См., например: Мокеев М. М. Конституционно-правовая ответственность местного самоуправления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2003.

<sup>412</sup> См., например: Кашо В. С. О критериях выделения муниципально-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 61–63 ; Заболотских Е. М. Муниципально-правовые санкции как форма выражения ответственности в системе местного самоуправления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007. С. 10–11.

<sup>413</sup> Пешин Н. Л. Муниципальное право. Схемы и комментарии : учебное пособие. Москва, 2001. С. 243.

<sup>414</sup> См.: Заболотских Е. М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления : научно-практическое пособие. 2-е изд. Москва, 2020. С. 224.

ми местного самоуправления, населением муниципальных образований) несколько ухудшает впечатление о работе.

Тем не менее, на сегодняшний день на самостоятельность муниципально-правовой ответственности указывает большая часть исследователей. Для примера, можно обратиться к авторским позициям, изложенным в монографии «Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти»<sup>415</sup>.

Как представляется, муниципально-правовой в собственном смысле этого слова можно считать подсистему юридической ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением<sup>416</sup>. Все иные негативные последствия относятся к остальным разновидностям юридической ответственности. В частности, ответственность представительного органа муниципального образования и главы местной администрации перед государством относится к конституционно-правовой ответственности.

При конкретизации мер муниципально-правовой ответственности органам местного самоуправления следует учитывать правовые позиции Конституционного Суда РФ. Так, в определении Конституционного суда РФ (далее – КС РФ) от 10 апреля 2002 г. № 92-О<sup>417</sup> указывается, что в силу ст. 71 (п. «в») Конституции РФ регулирование прав и свобод человека и гражданина находится в ведении РФ, в системной связи с другими положениями Конституции РФ (прежде всего статьями 2 и 18), по смыслу которых фактически все регулятивные полномочия органов публичной власти в той или иной мере связаны с правами и свободами, и статьей 55 (ч. 3), согласно которой ограничение прав и свобод возможно только федеральным законом. Из этого следует, что недопустимо установление актами муниципальных образований каких бы то ни было ограничений прав и свобод человека и гражданина, иначе как на основании Конституции РФ и федерального закона. Согласно Постановлению КС РФ от 02 апреля 2002 г. № 7-П на выборные органы местного самоуправления, депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления возлагаются вытекающие из природы местного самоуправления обязанности по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретных муниципальных образований, а надлежащее исполнение обязательств, взятых непосредственно перед населением, является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти. Муниципально-правовая ответственность для конкретного субъекта местного самоуправления выражается в субъективной обя-

---

<sup>415</sup> Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти : монография / под ред. И. А. Алексеева, М. И. Цапко. Москва, 2017. С. 45–52.

<sup>416</sup> Подробнее см.: Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 3-е изд., пераб. и доп. Москва, 2010. С. 273–274 ; Чеботарев Г. Н. Муниципально-правовая ответственность выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением // Проблемы юридической ответственности: история и современность : ст. по итогам Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень, 2004. Ч. 1. С. 83 ; Долгополова М. С. Муниципально-правовая ответственность: проблемы правового регулирования и реализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С. 9.

<sup>417</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 25. Ст. 2514.

занности претерпеть негативные меры принуждения и введение иных мер муниципально-правовой ответственности (помимо тех, что указаны в законе) является неправомерным. В своих актах Конституционный Суд РФ воздерживается от употребления термина «муниципально-правовая ответственность», ограничиваясь словосочетанием «публично-правовая ответственность» (определения КС РФ: от 04.10.2011 г. № 1264-О-О<sup>418</sup>; от 15.04.2008 г. № 285-О-О<sup>419</sup>). Между тем, в Постановлении от 27.06.2013 г. № 15-П<sup>420</sup> Конституционный Суд РФ косвенно признает самостоятельный статус муниципально-правовой ответственности (в аспекте института удаления главы муниципального образования в отставку) и оговаривает, что наличие в законе соответствующих мер ответственности не является отступлением от Конституции РФ. В данном случае, социальным основанием ответственности выступает нарушение порядка осуществления местного самоуправления на территории муниципального образования и необходимость обеспечения баланса интересов между органами местного самоуправления (определения КС РФ: от 04.10.2011 г. № 1264-О-О<sup>421</sup>, от 02.11.2011 г. № 1464-О-О<sup>422</sup>, от 17.11.2011 г. № 1489-О-О<sup>423</sup>). Удаление главы муниципального образования в отставку в указанном случае выступает мерой его ответственности перед представительным органом муниципального образования, а в конечном итоге – и перед населением, гарантируя восстановление правопорядка на территории муниципального образования, подконтрольность и подотчетность главы населению и представительному органу, обеспечивая баланс полномочий представительного органа и главы муниципального образования.

С учетом вышеизложенного очевидно следует признать уместным мнение, выраженное авторами учебника под редакцией А. М. Никитина, согласно которому по отношению к органам и выборным должностным лицам местного самоуправления можно говорить только о таком специфическом виде ответственности, как прекращение полномочий органа или выборного должностного лица местного самоуправления. При этом порядок и условия ответственности перед населением определяются уставом муниципального образования, а форма ответственности одна: отзыв депутата представительного органа или выборного должностного лица местного самоуправления<sup>424</sup>.

Для последовательного изложения материала акцентируем внимание на понятии, основаниях возникновения, мерах (формах) и особенностях реализации муниципально-правовой ответственности.

**Муниципально-правовая ответственность** — это, закрепленные в санкциях муниципальных правовых норм особые негативные последствия ор-

---

<sup>418</sup> Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2012. № 2.

<sup>419</sup> См.: Дайджест официальных материалов и публикаций периодической печати «Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии». 2008. № 16.

<sup>420</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 27. Ст. 3647.

<sup>421</sup> Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2012. № 2.

<sup>422</sup> Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>423</sup> Там же.

<sup>424</sup> См.: Муниципальное право : учебник для вузов / под ред. А. М. Никитина. Москва, 2000. С. 375–380.

ганизационного (неимущественного) характера, которые могут наступить в отношении органов (должностных лиц) местного самоуправления или депутатов (членов) выборных органов местного самоуправления за совершение ими противоправных деяний.

**Субъективный смысл** муниципальной правовой ответственности характеризует обязанность органа (должностного лица) или депутата (члена) выборного органа местного самоуправления претерпеть соответствующие лишения за не осуществление или ненадлежащее осуществление собственных функций по решению вопросов местного значения.

Существенная специфика муниципально-правовой ответственности выражается в особенностях **оснований ее возникновения**.

Материально-правовое (нормативное) основание муниципально-правовой ответственности – санкции норм права, закрепленные в нормах права и содержащие в себе меры ответственности. Так, согласно ч. 1 ст. 71 Закона № 131-ФЗ, «основания ответственности органов (должностных лиц) местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии ...» с цитируемым законом. С учетом положений, выраженных в определении Конституционного суда РФ от 10 апреля 2002 г. № 92-О, меры муниципально-правовой ответственности должны (пусть и в самом общем виде) устанавливаться федеральным законодательством.

Фактическое основание муниципально-правовой ответственности представляет собой факт противоправного деяния, выраженный в форме не осуществления или ненадлежащего осуществления выборными муниципальными органами (должностными лицам) или депутатами (членами) выборных органов местного самоуправления функций по решению вопросов местного значения. В литературе подобного рода деяния принято называть *муниципальными правонарушениями*, что представляется не совсем точным, поскольку критерий вины (обязательный для квалификации деяния в качестве правонарушения) может и отсутствовать. Так, в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 74.1 Закона № 131-ФЗ основанием для удаления главы муниципального образования в отставку является, в частности, неудовлетворительная оценка деятельности главы представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом, данная два раза подряд. Вполне очевидно, что отрицательная оценка деятельности главы муниципального образования может быть дана даже при отсутствии вины последнего (например, в силу своей некомпетентности, глава муниципального образования не может эффективно осуществлять свои полномочия, на что обращает внимание представительный орган). То есть, неспособность органа местного самоуправления должным образом решать вопросы местного значения, фактически является муниципальным противоправным деянием и влечет соответствующие негативные санкции. Причем в случае судебного обжалования решения о возложении мер муниципально-правовой от-

ветственности перед судом стоит задача установить наличие оснований для возложения такой ответственности на органы (должностных лиц) местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Правильность данного суждения подтверждается правовой позицией, выраженной в упомянутом выше Постановлении КС РФ от 02 апреля 2002 г. № 7-П. КС РФ обращает внимание, что судебная защита прав при отзыве основывается на возможности установления судом отсутствия действия (бездействия) отзываемого лица или, что от его воли не зависело наступление тех последствий, которые оцениваются как основание для утраты к нему доверия, что исключает дальнейшее осуществление процедуры отзыва. Сами основания отзыва выборного должностного лица местного самоуправления не должны допускать расширительную интерпретацию. Органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в своих актах обязаны предусматривать гарантии недопустимости субъективной оценки деятельности отзываемого лица, а сам перечень обстоятельств, с которыми связывается утрата доверия избирателей к этому лицу (как основание его отзыва) не может связываться с общей негативной оценкой деятельности лица (только с конкретными деяниями). По мнению КС РФ иное противоречит Конституции РФ, ее статьям 3 (части 2 и 3), 130 (части 1 и 2), поскольку тем самым могут произвольно ставиться под сомнение результаты выборов, завершившихся избранием соответствующего должностного лица.

Процессуальное основание муниципально-правовой ответственности – это акт (решение, документ), конкретизирующий объем санкции (наказания), которые должен претерпеть орган (должностное лицо) или депутат (член) выборного органа местного самоуправления. Например, решение населения муниципального образования (выраженное по итогам голосования) о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа.

Буквальное толкование норм главы 10 Закона № 131-ФЗ (ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью) в их системном толковании приводит к выводу, что все возможные *меры (формы)* муниципально-правовой ответственности закрепляются на федеральном уровне. Основываясь на логике законодателя, становится возможным обозначить следующие меры (формы) муниципальной правовой ответственности<sup>425</sup>:

- отзыв населением муниципального образования депутатов, членов выборных органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 71 Закона № 131-ФЗ);
- отзыв населением выборных должностных лиц местного самоуправления (ч. 2 ст. 71 Закона № 131-ФЗ);

---

<sup>425</sup> О дифференциации научных подходов к определению перечня мер муниципально-правовой ответственности. См.: Долгополова М. С. Муниципально-правовая ответственность: проблемы правового регулирования и реализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С. 12–13 ; Заболотских Е. М. Муниципально-правовые санкции как форма выражения ответственности в системе местного самоуправления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007. С. 11–13.

- удаление представительным органом местного самоуправления главы муниципального образования в отставку по инициативе депутатов этого органа (ст. 74.1 Закона № 131-ФЗ).

**Реализация муниципально-правовой ответственности** может происходить исключительно в принудительной форме и во внесудебном порядке. *Внесудебный порядок* реализации юридической ответственности подразумевает возложение муниципально-правовой ответственности представительным органом местного самоуправления или непосредственно населением муниципального образования. Процедура возложения и реализации муниципально-правовой ответственности предусматривается в специальных нормах, установленных федеральным и региональным законодательством, а также в муниципальных правовых актах. Органы власти издают ненормативные правовые акты, в которых содержатся меры ответственности для правонарушителей, а население выражает свою волю о привлечении к ответственности посредством голосования, итоги которого оформляются решением избирательной комиссии. Например, по итогам голосования населением муниципального образования было решено отозвать мэра, не оправдавшего ожидания своих избирателей.

Таким образом, **особенности муниципальной правовой ответственности** заключаются в следующем:

- меры ответственности в самом общем виде закрепляются в федеральном законодательстве и могут быть конкретизированы в актах органов власти субъектов РФ, а также в актах муниципальных образований;

- меры ответственности применяются только в отношении органов (должностных лиц) местного самоуправления или депутатов (членов) выборных органов местного самоуправления;

- к субъектам, уполномоченным применять меры муниципально-правовой ответственности, относятся представительные органы местного самоуправления и население муниципальных образований;

- меры ответственности носят организационный (неимущественный) характер и выражаются в отзыве (удалении) выборных должностных лиц местного самоуправления или отзыве депутатов (членов) выборных органов местного самоуправления;

- фактическим основанием возникновения ответственности является муниципальное противоправное деяние, которое представляет собой неосуществление, либо ненадлежащее осуществление субъектами местного самоуправления возложенных на них полномочий по решению вопросов местного значения;

- в отдельных случаях возложение ответственности возможно на основании прямого волеизъявления населения муниципального образования (голосования);

- порядок применения мер ответственности устанавливаются специальными процессуальными нормами, которые содержатся в федеральных, региональных и муниципальных нормативно-правовых актах.

Следует заметить, что большая часть правонарушений, допускаемых органами местного самоуправления, выявляется и пресекается благодаря комплексному надзору за их деятельностью со стороны органов прокуратуры. Правовые основы прокурорского надзора в данной сфере изложены в специальных приказах Генпрокуратуры<sup>426</sup>. Типовые меры прокурорского реагирования, применяемые для повышения эффективности института муниципально-правовой ответственности: вынесение протестов на противоправные акты органом местного самоуправления; представления о привлечении виновных должностных лиц местного самоуправления к дисциплинарной ответственности; предостережения о недопустимости нарушения законов, вносимые в муниципальные органы.

---

<sup>426</sup> Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 // Законность. 2008. № 3 ; Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления : приказ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 155. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

## ГЛАВА 9. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### *§ 1. Правовые основы прокурорского надзора в сфере местного самоуправления*

При осуществлении собственных полномочий и полномочий, делегированных органами государственной власти, правового регулирования реализации вопросов местного значения органами и должностными лицами местного самоуправления принимается огромное количество правовых актов, носящих как нормативный, так и ненормативный характер.

При этом в системе муниципальных нормативно-правовых актов высшее место занимает такой основополагающий правовой акт как устав муниципальных образований, к содержанию которого федеральным законодательством предъявляются особые требования.

Вместе с тем практика надзорной работы органов прокуратуры свидетельствует о широком распространении нарушений федерального и регионального законодательства при принятии местными органами власти как уставов муниципальных образований, так и принимаемых на их основе правовых актов представительных органов местного самоуправления, правовых актов главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

В свою очередь, издание незаконных муниципальных правовых актов помимо отрицательного влияния на состояние законности приводит к снижению авторитета местных органов власти и их руководителей, издавших эти акты, что ведет к ослаблению управляемости в муниципальных образованиях, развитию коррупции и дестабилизации общей социально-экономической обстановки.

Для предотвращения вышеуказанных негативных последствий, в соответствии с ч. 1 ст. 77 Закона № 131-ФЗ: «органы прокуратуры Российской Федерации ... осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов»<sup>427</sup>.

Генеральный прокурор Российской Федерации в своем приказе от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» отмечает, что в результате принятия незаконных нормативных правовых актов, а также правовой неуре-

<sup>427</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

гулированности значительной части социально значимых общественных отношений нарушаются конституционные права и законные интересы граждан, в том числе социально незащищенных категорий населения<sup>428</sup>.

Учитывая указанные обстоятельства, Генеральный прокурор Российской Федерации относит прокурорский надзор за законностью правовых актов органов местного самоуправления к числу приоритетных направлений деятельности прокуратуры.

Анализируя правовые основы прокурорского надзора за законностью уставов муниципальных образований и иных правовых актов, издаваемых органами местного самоуправления, необходимо отметить, что принципы организационного построения и непосредственной деятельности самой прокуратуры закреплены в ст. 129 Конституции Российской Федерации. Частью 5 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом<sup>429</sup>. В развитие указанных положений Основного Закона 17.02.1992 принят Федеральный закон № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», которым непосредственно закреплены полномочия прокурора по осуществлению надзора за законностью правовых актов органов местного самоуправления. Аналогичное закрепление полномочий по надзору за законностью издаваемых муниципальными органами власти правовыми актами закреплено в ст. 77 Закона № 131-ФЗ.

Детальная регламентация организации работы прокуратуры на анализируемом направлении нашла свое отражение в приказах Генерального прокурора от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления», от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов», от 24.11.2008 № 243 «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления».

---

<sup>428</sup> Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления : приказ Генеральной прокуратуры России от 02 октября 2007 г. № 155. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>429</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

## **§ 2. Предмет и объекты прокурорского надзора в сфере местного самоуправления**

Предметом прокурорского надзора в сфере местного самоуправления является:

- исполнение законов органами местного самоуправления и их должностными лицами;
- соответствие законам их правовых актов;
- соблюдение прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Согласно ст. 21 Федерального закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» соблюдение Конституции РФ, исполнение законов органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также соответствие издаваемых ими правовых актов законам – составная часть предмета прокурорского надзора. В случае выявления несоответствия положений правового акта органа местного самоуправления или его должностного лица Конституции РФ, закону либо нарушений закона в их деятельности, а также несоблюдения ими прав и свобод человека и гражданина прокурор использует предусмотренные законом правовые акты реагирования.

Вместе с тем законодательство о местном самоуправлении должно соблюдаться также федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами контроля и их должностными лицами.

Потенциал прокуратуры в настоящий период довольно объемён и многообразен, и прокуратура, действуя в пределах своей компетенции только ей присущими методами и средствами (не подменяя другие органы), занимает важное место в государственном механизме защиты прав и свобод человека и гражданина на всех уровнях на территории всей Российской Федерации.

Овладение практическими навыками обеспечения действенного **надзора за исполнением законов органами местного самоуправления**<sup>430</sup> – сложная задача. Обширный состав правовых сфер, на которые распространяется прокурорский надзор, многоплановость регулируемых правом общественных отношений, недостаточность и нестабильность правовой базы экономических и социальных преобразований определяют повышенные требования к профессиональной подготовке сотрудников органов прокуратуры, занятых на этом участке работы. Следует учитывать, что многообразие, индивидуальность надзорных ситуаций, их осложненность обстоятельствами неправового характера создают серьезные трудности в деятельности по надзору за исполнением законов, заметно повышают интенсивность нагрузки прокуроров. Исходя из особенностей надзора за исполнением законов (общего надзора), раскрываются: конкретное содержание предмета надзора, полномочия прокурора, специфика организации работы, ее информационное, аналитическое обеспечение, сущность основных направлений деятельности прокурора – тот блок

---

<sup>430</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

ключевых проблем, профессиональное видение и освоение которых нужно для обеспечения высокой эффективности прокурорского надзора.

Взаимодействие органов Генеральной прокуратуры Российской Федерации с органами местного самоуправления осуществляется в следующих формах:

1) взаимное информирование о состоянии законности, борьбы с преступностью и правонарушениями, о предупреждении преступлений и иных вопросах правоохранительной деятельности;

2) информирование органов прокуратуры о выявленных в нормативных правовых актах коррупциогенных факторах;

3) совместную разработку и в последующем принятие соответствующим органом комплексных программ по борьбе с преступностью, а также выполнение этих программ;

4) совместную деятельность по подготовке проектов нормативных правовых актов, касающихся сов борьбы с преступностью и правонарушениями;

5) совместное определение приоритетов в сфере борьбы с преступностью;

6) участие представителей соответствующих органов в координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов;

7) участие прокуроров в заседаниях органов государственной власти, органов местного самоуправления, в работе координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах РФ;

8) предварительное ознакомление прокуроров с проектами нормативных правовых актов, принимаемых органами власти, в том числе для выявления в них коррупциогенных факторов;

9) проведение межведомственных совещаний с руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в целях координации деятельности субъектов по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов;

10) участие прокурорских работников в работе различных специальных рабочих групп по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов<sup>431</sup>.

Предмет и объекты прокурорского надзора за законностью муниципальных нормативных правовых актов определяют пространственно-временную сферу и направления деятельности органов прокуратуры в местном самоуправлении, а создают условия для взаимодействия с муниципальными органами и должностными лицами по вопросам местного значения.

В ч. 1 ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» указывается, что предметом прокурорского надзора является соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации... орга-

---

<sup>431</sup> Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус ; научный редактор А. Ю. Винокуров. Москва, 2012. С. 1126–1127.

нами местного самоуправления, а также соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами местного самоуправления<sup>432</sup>.

Мы остановимся лишь на той части прокурорского надзора, которая затрагивает законность правовых актов органов местного самоуправления.

Исходя из предмета прокурорского надзора, можно выделить и объекты надзора, которыми в нашем случае являются:

а) соответствие уставов и иных правовых актов муниципальных образований Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законам субъектов и иным нормативным правовым актам;

б) порядок разработки, принятия, опубликования (обнародования), а в случае с уставами муниципальных образований – регистрации правовых актов органов местного самоуправления.

В ходе проверок законности актов в любом представительном и исполнительном органе муниципальных образований, прокурор обычно выяснению подлежат следующие вопросы:

1) правомочен ли был проверяемый орган издавать акт по данному вопросу и не входит ли решение этого вопроса в компетенцию другого вышестоящего или нижестоящего представительного или исполнительного органа. Иными словами, не нарушена ли органом его законная компетенция, не вышел ли он за ее пределы.

Компетенция органов местного самоуправления закреплена в ст. ст. 6, 14-17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

2) не допущено ли в правовом акте нарушение материального права по существу, т. е. не противоречат ли его предписания нормам соответствующего закона – как федерального, так и субъекта Федерации;

3) не ограничивает ли акт права и свободы граждан, права и законные интересы предприятий, учреждений, организаций и других органов (государственных, муниципальных, негосударственных, предпринимателей, а также общественных объединений) и не содержит ли он запреты на разрешаемые законом действия (свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства и другие);

4) не устанавливаются ли актом обязанности граждан и юридических лиц, не предусмотрены Конституцией и законами РФ, Конституцией (уставом) и законами субъекта Федерации, а также уставом муниципального образования; не содержит ли акт разрешения запрещаемых законом действий;

5) соответствует ли содержание акта фактическим обстоятельствам (жизненной ситуации). Дело в том, что внешне акт может выглядеть вполне законным, а в действительности не соответствуя фактическим обстоятельствам;

б) нет ли в акте сведений о совершении преступлений и других правонарушений;

---

<sup>432</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

7) содержат ли акты представительного органа, главы муниципального образования указание на финансовые, материально – технические и организационные средства, необходимые для обеспечения их выполнения; не противоречит ли правовой акт ранее принятым тем же органом актам;

8) соблюден ли порядок принятия или издания акта; содержит ли акт необходимые реквизиты: номер, дату принятия, подписи и другие;

9) указаны ли сроки вступления в силу решений, постановлений и иных актов. Если срок вступления в действие акта не определен, то он обычно действует с момента его обнародования (опубликования) или доведения до сведения населения в иной форме.

Таким образом, перечень вопросов подлежащих выяснению в ходе проведения прокурорской проверки достаточно разнообразен и требует от прокурорского работника хороших знаний не только муниципального, но и бюджетного, налогового, гражданского, жилищного, трудового, водного, лесного, земельного и иных видов законодательства.

### ***§ 3. Организация прокурорского надзора в сфере местного самоуправления***

Организация работы в органах прокуратуры представляет собой комплексную систему взаимосвязанных действий (мероприятий), направленных на эффективность и оптимизацию функционирования прокурорской системы, выполнения поставленных перед ней целей и задач. Эффективность прокурорского надзора за исполнением законов во многом зависит от того, как организована работа. Организация работы по надзору за исполнением законов – составная часть организации работы прокуратуры в целом, под которой понимается «совокупность взаимосвязанных и взаимодополняемых мер по подбору, расстановке, повышению квалификации прокурорских кадров, постоянному регулированию их деятельности, обеспечению их всеми необходимыми средствами, сбору и анализу информации, анализу работы прокуратуры и ее оценке, планированию работы, контролю за выполнением планов, объединению усилий оперативного состава, других органов в целях достижения результатов в плане укрепления законности»<sup>433</sup>.

Чтобы наиболее качественно и в короткий срок провести соответствующую проверку, необходимо предварительно выполнить определенный объем информационно-аналитической работы по сбору и анализу информации о наиболее распространенных нарушениях закона, допускаемых органами местного самоуправления на соответствующей территории. Таким образом, определяется муниципальное образование в целом или отдельные органы местного самоуправления, которые подлежат проверке, и перечень законодательных актов, исполнение которых будет проверяться<sup>434</sup>.

<sup>433</sup> Прокурорский надзор : учебник / под ред. Ю. Е. Винокурова. Москва, 2006. С. 146.

<sup>434</sup> Организация работы прокуратур городов, районов и приравненных к ним прокуратур : сборник материалов семинаров по обмену опытом / под общей редакцией Э. Б. Хатова ; Академия Генеральной прокуратуры РФ. Москва, 2012. Вып. 6. С. 40.

Информационно-аналитическая работа представляет собой постоянный процесс сбора, учета, накопления, обмена информацией (информационное обеспечение) и ее мыслительно-логической обработки: уяснения, обобщения, оценки, построения выводов и предложений (аналитическое обеспечение). Такая работа проводится с целью повышения эффективности деятельности органов прокуратуры, в том числе путем более качественной работы с интересующей прокурора информацией<sup>435</sup>.

К общим задачам информационно-аналитической деятельности в органах прокуратуры города (района) относятся:

1) установление состояния преступности и правонарушаемости на поднадзорной территории административного и гражданско-деликтного характера, их структуры и динамики;

2) гибкое реагирование на процесс формирования и корректировки планов работы прокуратуры, правильный выбор приоритетов, оптимальных форм и методов прокурорских проверок, создание временных и постоянных рабочих (межведомственных) групп по направлениям прокурорского надзора, выработка дополнительных планов по осуществлению совместных мероприятий указанных групп;

3) проведение организационно-штатных мероприятий с учетом полномочий прокуроров городского и районного звена, таких как перераспределение нагрузки на личный состав, корректировка распоряжений о распределении обязанностей в прокуратуре, возложение дополнительных обязанностей на сотрудников с целью устранения пробелов в надзорной деятельности;

4) краткосрочное прогнозирование развития состояния законности на поднадзорной территории с учетом предшествующего опыта и новации федерального и местного законодательства (в том числе изучение результатов всенародного обсуждения законопроектов) для разработки стратегии прокурорской деятельности;

5) оптимизация планов учебы сотрудников прокуратуры и индивидуальных планов их самостоятельной подготовки;

6) совершенствование практики координации деятельности правоохранительных органов по противодействию преступности и коррупции.

К частным задачам относятся:

1) установление наиболее распространенных видов правонарушений в различных сферах социальной жизни, в том числе преступных проявлений, их динамики, структурной характеристики;

2) определение действительного уровня преступности и нарушения права по направлениям надзорной деятельности (с учетом латентности);

3) анализ деятельности поднадзорных правоохранительных и контролирующих органов по укреплению законности и правопорядка;

4) выявление недостатков надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры и разработка мер по ее совершенствованию;

---

<sup>435</sup> Там же. С. 8.

5) подготовка предложений по укреплению механизма обеспечения законности, в том числе по совершенствованию законодательства, правоприменительной практики, общесоциальных и организационных мер по противодействию наиболее опасным формам противоправного поведения;

б) анализ и обобщение состояния прокурорского надзора по всем направлениям деятельности, предусмотренным федеральным законодательством и нормативными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации<sup>436</sup>.

В числе мероприятий в ходе комплексной проверки работниками прокуратуры могут рассматриваться следующие:

1. Проверка законности положений устава муниципального образования.

2. Проверка личных дел муниципальных служащих на сохранение в них необходимых документов, предусмотренных Указом Президента РФ от 30.05.2005 № 609 «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела», который распространяется на муниципальных служащих.

При этом может быть проверено соблюдение муниципальными служащими установленных законом запретов и ограничений.

3. При проверке своевременности рассмотрения обращений граждан изучается книга регистрации обращений граждан, выясняется соблюдение сроков дачи ответов органами местного самоуправления, наличие самих ответов.

4. Проверка реестра закупок, осуществляемых без заключения муниципальных контрактов, на соответствие его требованиям ст. 73 Бюджетного кодекса Российской Федерации (проверяются соблюдение требований к заполнению реестра и наличие оснований для размещения заказа путем проведения торгов).

5. Проверка реестра муниципального имущества по вопросу законности включения в него объектов недвижимости и своевременности исключения из него приватизированных жилых помещений.

6. Проверка учетных дел граждан, признанных нуждающимися в жилых помещениях, на наличие в них необходимых документов, предусмотренных жилищным законодательством, и законности признания их нуждающимися в жилых помещениях.

7. Проверка своевременности финансирования муниципальных целевых программ. С этой целью производится сверка сроков финансирования, предусмотренных программой, и сроков фактического финансирования.

8. Проверка наличия информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (в администрации района).

---

<sup>436</sup> Амирбеков К. И., Воронцов А. А., Жигонский П. Э. Информационно-аналитическая деятельность прокуратуры города (района). URL: <http://www.genproc.gov.ru/documents/nauka/document-86436/> (дата обращения: 04.02.2019).

9. Проверка своевременности направления сведений о заключенных муниципальных контрактах в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный вести реестр муниципальных контрактов.

10. Проверка исполнения муниципальных контрактов (своевременность оплаты, полнота и своевременность исполнения, и соответствие исполнения условиям контракта).

11. Проверка своевременности проведения администрацией муниципального образования антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и их проектов, если соответствующий порядок проведения экспертизы утвержден органами местного самоуправления.

12. Проверка законности передачи зданий и сооружений, находящихся в муниципальной собственности, в аренду (проведение аукциона, конкурса, наличие государственной регистрации договора аренды в предусмотренных законом случаях).

Это лишь краткий перечень вопросов, которые могут быть затронуты при проверке исполнения законов органами местного самоуправления<sup>437</sup>.

Непосредственно к организации работы прокурора, кроме ст. 24.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, относится целый ряд других норм данного Кодекса, регламентирующих конкретные надзорные полномочия прокурора практически на всех стадиях административного производства.

Организация работы по прокурорскому надзору в рассматриваемой сфере строится с учетом требований организационно-распорядительных актов Генерального прокурора Российской Федерации, среди которых в первую очередь следует выделить приказ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», в котором к основным направлениям надзорной деятельности прямо относится надзор за законностью правовых актов, и приказ от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления».

Особенностью рассматриваемой сферы надзора является то, что Федеральный закон «О прокуратуре в Российской Федерации» не обуславливает проведение прокурором проверки законности правовых актов наличием поступившей в орган прокуратуры информации. Это нашло подтверждение в п. 3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», согласно которому прокурорам предписано «надзор за законностью правовых актов органов местного самоуправления осуществлять независимо от поступления информации о нарушениях законности», в том числе используя для этого право участия в заседаниях законодательных (представительных), исполнительных органов госу-

---

<sup>437</sup> Организация работы прокуратур городов, районов и приравненных к ним прокуратур : сборник материалов семинаров по обмену опытом. С. 39–43.

дарственной власти и органов местного самоуправления, периодические проверки<sup>438</sup>.

В соответствии с п. 2.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 прокурорам надлежит организовать изучение нормативных правовых актов органов местного самоуправления в течение 30 дней со дня их принятия или внесения изменений в действующие акты. Результаты изучения нормативных правовых актов и принятые меры прокурорского реагирования учитывать в соответствующем реестре.

Для реализации вышеуказанных полномочий прокурорам районов необходимо обеспечить поступление в прокуратуру района всех нормативных правовых актов органов местного самоуправления в срок, не позднее чем по истечении 10 дней с момента принятия.

При этом на помощника прокурора возлагаются обязанности по проверке нумерации нормативных правовых актов, полноты их поступления. Если по какой-либо причине какой-то акт пропущен либо отсутствуют необходимые приложения к акту, помощник обязан принять меры к истребованию соответствующих документов.

В свою очередь, п. 2.3 обязывает совершенствовать методику сбора, накопления и обработки сведений о вступивших в противоречие с федеральным законодательством нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований. При этом в течение месяца с момента изменения федерального законодательства необходимо проводить сверки действующих актов в органах местного самоуправления, о чем составлять соответствующие акты о наличии (отсутствии) противоречащих федеральному законодательству нормативных правовых актов. Кроме того, прокурорам предписано: а) использовать на регулярной основе данные федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов; б) обеспечить деловое сотрудничество с территориальными органами Минюста России, полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах, с главными федеральными инспекторами в субъектах РФ, контролирующими органами, общественными организациями, СМИ.

Акцентирование в приведенных организационно-распорядительных документах внимания на нормативных правовых актах не должно оставлять вне сферы надзора вопрос о законности ненормативных правовых актов. Проверки таких документов проводятся преимущественно в случае поступления в органы прокуратуры информации об издании подобных актов, содержательная сторона которых вызывает у заявителей или иных лиц определенные сомнения. Вместе с тем в отдельных актуальных сферах общественных отношений, например, при предоставлении земельных участков в собственность и на иных правах, прокурорам желательно обеспечить системный и своевре-

---

<sup>438</sup> Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генерального прокурора РФ от 07 декабря 2007 г. № 195. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

менный характер поступления в прокуратуру для изучения правовых актов тех же органов местного самоуправления<sup>439</sup>.

На практике такой подход встречается не везде. Так, например, приказ прокурора Омской области от 02.04.2009 № 26 «Об организации прокурорского надзора за законностью правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления», которым утвержден Регламент организации надзора за законностью правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления Омской области в п. 3.1 предписывает прокурорам районов добиться поступления в прокуратуру района постановлений и распоряжений глав администраций муниципальных районов и городских (сельских) поселений.

При отсутствии у муниципальных образований такой возможности помощники прокурора осуществляют проверку ненормативных правовых актов с выходом в указанные органы один раз в квартал, что свидетельствует о том, что прокурорскими проверками должны охватываться все издаваемые органами местного самоуправления правовые акты.

При организации работы по надзору за законностью правовых актов, издаваемых органами местного самоуправления, на местах первостепенное значение имеет возложение указанных обязанностей на конкретных оперативных работников. В практике используются различные сочетания закрепления таких полномочий в распоряжениях о распределении обязанностей. Ряд прокуроров возлагают обязанности по надзору за законностью правовых актов органов местного самоуправления на одного оперативного работника (это в большей степени характерно для малосоставных прокуратур), ряд прокуроров используют предметный, зональный либо смешанный принцип при распределении таких обязанностей (среднесоставные и многосоставные прокуратуры). Вместе с тем, невзирая на указанные различия, руководящими документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов прокурорам районов предписывается закреплять на анализируемом направлении надзора наиболее компетентных и опытных сотрудников, что подчеркивает значимость указанной деятельности в системе прокурорского надзора в целом.

#### ***§ 4. Типичные нарушения закона, допускаемые в уставах и иных правовых актах муниципальных образований***

Прежде чем перейти к рассмотрению типичных нарушений, допускаемых в уставах и иных нормативных правовых актах органов местного самоуправления, необходимо отметить, что действующим российским законодательством предъявляются определенные требования к уставам муниципальных образований.

---

<sup>439</sup> Настольная книга прокурора / под общей редакцией С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус ; научный редактор А. Ю. Винокуров. Москва, 2012. С. 416.

Такие требования регламентированы ст. 44 Закона № 131-ФЗ. Так в названной статье указано, что 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, 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 формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля его исполнения в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;
- 10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Необходимо отметить, что указанный перечень не является исчерпывающим и законом предусмотрена возможность урегулировать в уставе муниципального образования и иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации<sup>440</sup>.

В содержании устава могут содержаться достаточно разнообразные нарушения закона, а именно: отсутствие положений, регулирующих реализацию полномочий, которые относятся к предмету ведения местного самоуправления или необоснованное его расширение; незаконное расширение прав органов и должностных лиц местного самоуправления, расширение гарантий, связанных со статусом выборных должностных лиц; ограничение избирательных прав граждан за счет установления возрастного ценза и ценза оседлости; ограничение прав граждан на участие в деятельности органов тер-

---

<sup>440</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

риториального общественного самоуправления, реализацию иных форм непосредственной демократии и другие.

Анализ сложившейся прокурорской практики на территории Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что органами местного самоуправления не всегда своевременно вносятся изменения в Уставы муниципальных образований, в части, касающейся закрепления вопросов местного значения.

Так, например, в ходе проверки соответствия уставов муниципальных образований Русско-Полянского муниципального района Омской области действующему законодательству установлено, что в нарушение п. 23 части 1 статьи 14 Закона № 131-ФЗ в уставах 10 муниципальных образований осуществление мероприятий по территориальной обороне к вопросам местного значения не отнесено. В связи с выявленными нарушениями 30.08.2013 и.о. прокурора Русско-Полянского района Омской области на решения Советов об утверждении уставов указанных муниципальных образований принесены протесты.

Кроме того, одним из распространенных нарушения является неверное определение компетенции органов местного самоуправления.

В частности, основанием для принесения протестов на уставы 4 сельских поселений Русско-Полянского муниципального района Омской области послужило то обстоятельство, что положениями указанных уставов полномочиями по управлению долговыми обязательствами сельского поселения наделяются главы сельских поселений, в то время как в соответствии со ст. 101 БК РФ функциями по управлению муниципальным долгом должны наделяться исполнительно распорядительные органы.

Не во всех случаях в уставах муниципальных образований закрепляются предусмотренные действующим законодательством основания для досрочного прекращения полномочий какого-либо органа.

Так, Исилькульским межрайонным прокурором Омской области опротестованы уставы городского и 10 сельских поселений Исилькульского муниципального района Омской области в связи с тем, что в них отсутствовали такие основания для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, как удаление в отставку в соответствии со статьей 74.1 Закона № 131-ФЗ.

Помимо уставов муниципальных образований, незаконные положения могут находиться и в иных правовых актах органов местного самоуправления.

Так, прокурором Русско-Полянского района Омской области 10.12.2013 принесен протест на решение совета Цветочинского сельского поселения Русско-Полянского района Омской области от 15.11.2013 № 174 «О мерах дополнительной социальной поддержки граждан, ранее замещавших отдельные муниципальные должности в Цветочинском сельском поселении Русско-Полянского муниципального района Омской области», которым, несмотря на то, что доля межбюджетных трансфертов в числе собственных доходов бюд-

жета Цветочинского сельского поселения в течение двух из трех последних финансовых лет превышает 30 %, в нарушение ст. 86, ч. 3 ст. 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусмотрено финансирование выплаты дополнительной социальной поддержки граждан, ранее замещавших отдельные муниципальные должности в Цветочинском сельском поселении Русско-Полянского муниципального района Омской области, из местного бюджета.

Зачастую органами местного самоуправления принимаются нормативные правовые акты с превышением компетенции, установленной действующим законодательством.

Так, прокурором Улетовского района Забайкальского края был внесен протест на постановление администрации сельского поселения «Хадактинское» № 22 от 29.05.2012 г., утверждающим перечень муниципальных услуг и услуг, оказываемых муниципальными учреждениями и организациями, для размещения в Федеральном реестре государственных и муниципальных услуг. Указанный акт был принят с нарушением компетенции местной администрации, т. к. в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг утверждается нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления.

Отдельным блоком необходимо отметить нарушения, связанные не непосредственно с содержанием уставов, а с порядком его принятия.

Связано это в первую очередь с особым порядком принятия и внесения изменений в уставы муниципальных образований и вступления их в законную силу.

Действующим законодательством, кроме того предусмотрена государственная регистрация как самих уставов муниципальных образований, так и вносимых в него изменений в органах Министерства юстиции Российской Федерации.

Порядок такой регистрации предусмотрен Федеральным законом от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» с детализацией в приказе Минюста России от 31.05.2012 № 88 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований».

Наиболее распространенными нарушениями в указанном блоке являются отсутствие факта обнародования проекта изменений в устав, либо обнародование такого проекта позднее, чем за 30 дней до заседания представительного органа; непроведение публичных слушаний по вносимым изменениям в устав; направление в Управление Министерства юстиции Российской Федерации документов в меньшем количестве, без приложения электронных копий; неопубликование, либо опубликование с нарушением 7-дневного срока после государственной регистрации внесенных изменений и другие.

Так, представительным органом местного самоуправления Култукского муниципального образования Слюдянского муниципального района в течение 2011–2013 годов неоднократно принимались правовые акты о внесении изменений в устав поселения. Однако некачественная организация работы администрации поселения привела к тому, что с января 2011 г. изменения не были надлежащим образом зарегистрированы.

Аналогичная ситуация сложилась в Портбайкальском муниципальном образовании Слюдянского района, где с начала 2012 г. не вносились изменения в устав поселения.

Прокуратурой района неоднократно принимались внесудебные меры по понуждению органов местного самоуправления к разработке, принятию и надлежащей регистрации уставов. Главы поселений привлекались к административной ответственности за неисполнение требований прокурора.

В связи с тем, что представительными и исполнительными органами Култукского и Портбайкальского муниципальных образований правотворческая деятельность в указанном направлении не активизирована, в мае 2013 г. в суд направлены заявления о признании бездействия незаконным и возложении обязанности устранить нарушения<sup>441</sup>.

Для выявления нарушений закона о регистрации внесенных изменений и дополнений в уставы муниципальных образований необходимо ведение в прокуратуре района отдельных номенклатурных дел по уставу каждого муниципального образования поднадзорной территории, в которых аккумулировать сведения об основных этапах прохождения процедуры принятия и внесения изменений в уставы муниципальных образований, в том числе приобретение копий уставов и внесенных в них изменений, копии источников опубликования (либо документов обнародования), документы о государственной регистрации и другие.

### ***§ 5. Типичные нарушения закона, выявляемые органами прокуратуры, в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления***

Надзор за законностью уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов и их проектов пронизывает все сферы прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления. Поэтому проверка в любой сфере местного самоуправления должна начинаться с изучения существующих правовых актов с точки зрения их достаточности и соответствия требованиям федерального и регионального законодательства.

Однако большую часть проверок органы прокуратуры проводит в сфере именно правоприменительной деятельности органов местного самоуправления. Источники, из которых прокуратура может получать

---

<sup>441</sup> Прокуратура Иркутской области : сайт. URL: <http://www.irkproc.ru/news/4901.html> (дата обращения: 02.02.2019).

информацию о нарушениях муниципального законодательства (как, впрочем, и во всех иных сферах прокурорского надзора), – это обращения граждан, средства массовой информации, сведения контролирующих органов. Вместе с тем, надо отметить, что большая часть нарушений, допускаемых органами местного самоуправления, носит латентный характер.

В связи с этим, необходимо отметить, что по некоторым направлениям деятельности надзор должен строиться на постоянной и систематической основе путем проведения плановых проверок. Только в этом случае можно в полном объеме обеспечить законность принимаемых муниципалитетом решений.

Направления, которые должны быть охвачены плановыми проверками:

- бюджетное законодательство, в том числе вопросы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;
- земельное и градостроительное законодательство;
- жилищное законодательство (в части вопросов постановки на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, порядка обеспечения таких граждан жильем);
- законодательство в сфере установления тарифов и обеспечения жителей тепло-, водо-, электроснабжением;
- законодательство о дорожной деятельности;
- законодательство в сфере организации образования, культуры;
- иные вопросы.

Практика показывает, что проведение проверок должно быть ориентировано на охват какой-либо сферы, а не на охват какой-то конкретной отрасли законодательства. В частности, при проверке по выполнению полномочий органами местного самоуправления по обеспечению детей местами в дошкольных образовательных учреждениях, необходимо комплексно изучить вопросы расходования бюджетных средств на строительство детских садов (реконструкцию существующих), соблюдения порядка получения разрешительных документов на такое строительство, полноту и достаточность принимаемых органами местного самоуправления иных мер для выполнения возложенных полномочий (которые, например, могут выполняться также путем субсидирования частных детских садов) и т. д. Только по результатам такой проверки меры, принимаемые прокурором, действительно будут иметь реальный результат воздействия на какие-либо правоотношения. В противном случае (при проверке только узкого направления) меры прокурорского реагирования зачастую формальны, выявляемые нарушения разрозненны и незначительны (что приводит и незначительному числу и привлеченных к дисциплинарной ответственности по итогам рассмотрения таких мер реагирования).

Также хотелось бы остановиться на наиболее типичных нарушениях, выявляемых в деятельности органов местного самоуправления.

*В сфере бюджетного законодательства* наиболее часто встречаются нарушения при расходовании средств резервного фонда, формировании

бюджета, предоставлении субсидии. Так, при оценке законности расходования средств резервного фонда необходимо, прежде всего, изучить принятый муниципалитетом порядок расходования средств резервного фонда на соответствие ст. 81 Бюджетного кодекса РФ. Цели расходования средств резервного фонда — финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций. Здесь важно обратить внимание, что, как правило, это проведение аварийно-восстановительных работ, но это должны быть в первую очередь **непредвиденные** расходы. Например, прокурор г. Иркутска в суде доказал, что муниципалитет не вправе был направлять средства резервного фонда на восстановление объекта, который был признан аварийным и подлежащим сносу задолго до принятия решения о финансировании этих работ. То есть работы, по сути, аварийно-восстановительные, но не относящиеся к категории непредвиденных, не могут быть профинансированы за счет средств резервного фонда. Нарушения, выявленные в данной сфере, могут быть квалифицированы как нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 306.4 БК РФ).

*В сфере земельного законодательства* самыми распространенными являются нарушения сроков рассмотрения заявлений граждан о предоставлении земельных участков, как для целей строительства, так и для иных целей. Здесь также важно начать с нормативно-правовой базы. Поскольку вопросы предоставления земельных участков являются муниципальной услугой, по этому вопросу у муниципалитета должны быть приняты административные регламенты оказания этих услуг в соответствии с Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». При проверках в данной сфере важно оценивать законность отказов в предоставлении земельных участков. Зачастую, муниципалитеты отказывают в предоставлении участков, не имея на то законных оснований. Так, одним из распространенных причин отказа в предоставлении участков в собственность является нахождение участка в границах красных линий. Вместе с тем, необходимо иметь в виду, что одного только нахождения испрашиваемого в собственность земельного участка в границах красных линий (предполагаемого места общего пользования, например, в предполагаемых границах расширения автомобильной дороги) недостаточно для законного отказа в таком предоставлении. Дело в том, что ч. 8 ст. 28 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» предусмотрен четкий перечень случаев, при которых земельные участки не подлежат приватизации. Применительно к рассматриваемому случаю только нахождение участка в границах *существующих* мест общего пользования является основанием для отказа в предоставлении участка в собственность. В отношении планируемых мест размещения территорий общего пользования для законного отказа муниципалитету необходимо не только иметь утвержденные красные линии в

составе проектов планировки (ст. 42 Градостроительного кодекса РФ), но и принять решение о резервировании этих земель под эти цели в соответствии с ч. 8 ст. 28 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества», п. 13 ч. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ.

Важно при рассмотрении вопросов, связанных с распоряжением земельными участками учитывать запрет на распоряжение органами местного самоуправления придомовыми территориями многоквартирных домов, даже если права на эти участки не оформлены в установленном порядке (п. 66-67 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»).

Так, согласно ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (далее – Вводный закон) и ч. 1 ст. 36 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежит на праве общей долевой собственности земельный участок с элементами озеленения и благоустройства, на котором расположен многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества (далее – многоквартирный дом).

В силу ч. 5 ст. 16 Вводного закона право общей долевой собственности на земельный участок у собственников помещений в многоквартирном доме возникает в силу закона с момента проведения государственного кадастрового учета.

Если земельный участок не сформирован и в отношении него не проведен государственный кадастровый учет, земля под многоквартирным домом находится в собственности соответствующего публично-правового образования. Вместе с тем по смыслу ч. 3 и 4 ст. 16 Вводного закона собственник не вправе распоряжаться этой землей в той части, в которой должен быть сформирован земельный участок под многоквартирным домом.

В указанных случаях собственники помещений в многоквартирном доме как законные владельцы земельного участка, на котором расположен данный дом и который необходим для его эксплуатации, в силу статьи 305 ГК РФ имеют право требовать устранения всяких нарушений их прав, хотя бы эти нарушения и не были соединены с лишением владения, а также право на защиту своего владения, в том числе против собственника земельного участка.

В сфере соблюдения жилищного законодательства нарушения выявляются как при принятии граждан на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий (ст. 51 ЖК РФ), так и порядка и сроков обеспечения жильем отдельных категорий (например, детей-сирот, инвалидов, лиц, чье жилое помещение признано непригодным для проживания и т. д.). При осуществлении надзора в части обеспечения жильем отдельных категорий граждан необходимо учитывать, что в соответствии с жилищным законодательством предоставление жилья таким гражданам осуществляется муниципалитетом. Вместе с

тем, это является расходным обязательством РФ либо субъекта РФ (ч. 3 ст. 49 ЖК РФ). В этой связи муниципалитет (в случае, если из регионального бюджета для этих категорий граждан не выделяются средства на приобретение квартир), финансируя приобретение этих квартир из местного бюджета, приобретает право взыскать с регионального бюджета понесенный ущерб (в порядке ст. 1064 Гражданского кодекса – решение Арбитражного суда Иркутской области от 18.07.2013 г. по делу №А19-4596/2013, устоявшее по итогам рассмотрения в апелляционной и кассационной инстанциях (Постановление ФАС ВСО от 27.01.2014 г.)).

Также хотелось бы кратко остановиться на выявляемых нарушениях в сфере осуществления муниципалитетом дорожной деятельности. Весь круг вопросов, отнесенных к ведению органов местного самоуправления в этой сфере, закреплен в ст. 13 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Зачастую муниципалитетом не утверждаются перечни автомобильных дорог общего пользования местного значения, перечня автомобильных дорог необщего пользования местного значения, до момента проведения капитального ремонта автомобильных дорог на них не оформляется право муниципальной собственности, не оформляются права на земельный участок, в границах которого будет проводиться капитальный ремонт либо реконструкция автомобильной дороги, не получается разрешение на данный вид работ в соответствии со ст. 51 Градостроительного кодекса РФ, что в последующей приводит к тому, что в реестре муниципального имущества не отражаются те капитальные вложения, которые были проведены, поскольку фактически они проведены без необходимой документации.

В заключение хотелось бы отметить, что для обеспечения действительно качественного состояния законности на территории, прокурорский надзор за органами местного самоуправления должен быть, прежде всего, инициативным, плановым и системным. Необходимо искать новые способы выявления тех или иных нарушений, которые хоть и имеют латентный характер, но могут иметь очень глубокие, тяжело исправляемые для территории муниципального образования и его населения последствия.

### ***§ 6. Правовые средства реагирования прокурора на нарушения законов***

В случае если в ходе проведенной проверки прокурором выявлены нарушения закона, то прокурор принимает меры к их устранению. При этом должен быть решен вопрос о привлечении к установленной законом ответственности виновных лиц. Для этого законодательство предусматривает ряд полномочий прокуроров, то есть прав и обязанностей, обеспечивающих устранение нарушений законов. Их принято именовать правовыми средствами

прокурорского реагирования на нарушения законов или правовыми средствами прокурорского надзора.

Правовые средства ученые и практические работники, в своих работах подразделяют на общие и специфические<sup>442</sup>.

К числу общих относят опротестование противоречащих закону актов, внесение представлений об устранении нарушений законов, объявление предостережений о недопустимости нарушения закона. К специфическим средствам реагирования можно относят такие, как дача заключений на проекты нормативных правовых актов, обращение с заявлением в суд.

Средства реагирования реализуются посредством письменных или устных актов прокурорского надзора, основными из которых являются протесты, представления и постановления.

Прокурор как государственное лицо, осуществляющее надзор, не обладает административной властью, то есть не вправе отдавать распоряжения органам, за исполнением законов которыми он осуществляет надзор. Он не может непосредственно сам отменить незаконный правовой акт, восстановить нарушенную законность, привлечь виновное лицо к административной или иной ответственности. Именно посредством актов прокурорского реагирования прокурор обращается к компетентным органам с требованием об устранении нарушений законов и привлечения к ответственности виновных лиц.

Следует отметить, что внесение соответствующих актов не столько право, сколько обязанность прокурора. Выявив нарушения закона, прокурор обязан реагировать на это в установленном законом порядке.

Выбор средств реагирования зависит от характера нарушений законов, их причин, распространенности нарушений, вредных последствий, вызванных нарушением законов, вины правонарушителей. Обычно применяются такие правовые средства реагирования, которые позволяют достигать высшего эффекта.

Прокурорское реагирование должно быть своевременным, оперативным, обоснованным, упреждающим, достаточно острым, комплексным, маневренным, адекватным и законченным. Должно дополняться мерами предупредительного и профилактического характера. Только при этом меры прокурорского воздействия будут наиболее результативны.

#### **Опротестование правовых актов, противоречащих закону.**

Одним из основных полномочий по устранению нарушений закона является право опротестования противоречащих закону правовых актов. (Прямое указание на наличие данного полномочия прокурора содержится еще в Указе Петра I «О должности генерал-прокурора» от 27 апреля 1722 г.)<sup>443</sup>.

Статья 23 Федерального Закона «О прокуратуре Российской Федерации». Прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот

---

<sup>442</sup> Федоров К. Н. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов местного самоуправления. Методические рекомендации для прокуроров : учебно-методическое пособие. Иркутск, 2004. С. 36.

<sup>443</sup> Настольная книга прокурора : метод.-справочн. пособие. Москва, 2002. С. 217.

акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Следовательно, прокурору предоставлено право выбора.

Сущность опротестования незаконных правовых актов заключается в том, что прокурор указывает, в чем именно выражено нарушение закона, и требует от соответствующего органа отменить незаконный акт или привести его в соответствие с законом, восстановить нарушенные права и свободы граждан, права и законные интересы государственных и иных организаций.

Требования к содержанию протеста: наименование органа и должностного лица, которым вносится представление; название «протест»; номер и дата издания незаконного правового акта, который опротестовывается; краткое изложение содержания незаконного правового акта; изложение существа нарушений; ссылка на закон, который нарушен; предложение прокурора об отмене незаконного акта или приведение его в соответствие с законом; указание на необходимость рассмотрения протеста и о незамедлительном сообщении об этом прокурору; должностное положение и классный чин прокурора принесшего протест, его подпись.

Эффективность протеста во многом определяется, теми требованиями, которые в нем излагаются. Текст протеста должен быть мотивирован и понятен адресату<sup>444</sup>.

В случаях, когда протест подлежит рассмотрению коллегиальным органом, необходимо напомнить о требовании ст. 23 Федерального Закона «О прокуратуре Российской Федерации» сообщить прокурору о дне заседания этого органа. В соответствии с требованиями закона протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на незаконное решение представительного органа – на ближайшей сессии. При наличии исключительных обстоятельствах, требующих незамедлительного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста (ч. 2 ст. 23 Федерального Закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Согласно указанию прокуратуры Алтайского края при принесении прокурором протеста на незаконные правовые акты принятые представительным органом, в качестве адресатов необходимо указывать депутатов представительного органа, а председателя представительного органа.

Как правило, данная мера реагирования является наиболее распространенной и применяется в большинстве случаев.

Так, на территории Ельцовского района Алтайского края в 2004 – 2005 гг. при выявлении нормативных правовых актов органов местного самоуправления не соответствующих требованиям федерального и регионального законодательства во всех случаях использовалась мера прокурорского реагирования протест, при этом все правовые акты приведены в соответствие либо

---

<sup>444</sup> Винокуров Ю. Е. Прокурорский надзор : учебник. Москва, 2003. С. 146.

отменены добровольно. В суде не оспаривались. Указанное свидетельствует об эффективности данной меры прокурорского реагирования.

### **Представление об устранении нарушений закона.**

Статья 24 Федерального Закона «О прокуратуре Российской Федерации». Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

Представление – это универсальный акт прокурорского реагирования, позволяющий ставить самые различные вопросы, преимущественно правового характера, направленные как на устранение и предупреждение нарушений законов и обстоятельств, способствующих их совершению, так и на привлечение к ответственности виновных лиц<sup>445</sup>.

В отличие от протеста представление вносится на основе проведенной прокурорской проверки или нескольких проверок, анализа выявленных нарушений законов и обстоятельств, способствующих их совершению.

Особое внимание при подготовке представлений следует обратить на их юридическую обоснованность, достоверность, грамотность, краткое, но исчерпывающее изложение всех обстоятельств. Данные, приводимые в представлении, должны быть результатом тщательной проверки.

В представления следует включать конкретные предложения, предусматривающие наиболее результативные мероприятия по устранению нарушений закона и предупреждению таких нарушений.

Прокуроры принимают меры к возмещению материального ущерба (вреда), причиненного правонарушителями. В этих целях в представлениях об устранении нарушений закона следует ставить вопрос о привлечении к материальной ответственности работников, виновными деяниями которых причинен ущерб органам, государственным и муниципальным предприятиям. Прокуроры также требуют, чтобы государственные органы, и в первую очередь, органы контроля, предъявляли иски в суды и в арбитражные суды, включая регрессные иски о взыскании материального ущерба, причиненного нарушениями законов.

В течение месяца со дня внесения представление должно быть рассмотрено органом (должностным лицом), которому адресовано с принятием конкретных мер по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих. О принятых мерах сообщается в письменной форме прокурору. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне его заседания. Прокурор может выступить на этом заседании в обоснование внесенного представления.

### **Вынесение прокурором постановления о возбуждении производства об административном правонарушении.**

---

<sup>445</sup> Методические рекомендации для прокуроров : учебно-методическое пособие. Иркутск, 2004. С. 41.

Может иметь место в том случае, когда возникает необходимость привлечения виновных лиц за нарушения законов к административной ответственности, и этот вопрос не был поставлен в представлении или другом акте реагирования. В таком случае прокурор выносит постановление о возбуждении производства об административном правонарушении.

Цель возбуждения производства об административном правонарушении – поставить перед компетентным органом вопрос о привлечении виновного в нарушении закона лица или нескольких лиц к административной ответственности.

Содержание постановления: наименование – «постановление», дата и место его вынесения; должность и фамилия прокурора; описание обстоятельств нарушения со ссылкой на закон, который нарушен; указание конкретного лица или лиц, которыми нарушен закон; предложение прокурора о наложении административного взыскания со ссылкой на ст. 25 Закона о прокуратуре РФ; наименование орган, которому направляется постановление; разъяснение о праве обжалования постановления вышестоящему прокурору, в суд; указание на сроки рассмотрения постановления и необходимости сообщения о его рассмотрении прокурору; должность, классный чин, фамилию прокурора и его подпись.

Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении рассматривается в сроки, установленные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

### **Предостережение о недопустимости нарушения закона.**

Статья 25-1 Федерального Закона «О прокуратуре Российской Федерации». В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

Предостережение – самостоятельное правовое средство реагирования прокурора на нарушения закона, применяемое при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью нормативных правовых актов. Оно выступает в качестве важного средства индивидуального воздействия на должностных лиц, совершивших либо пытающихся совершить противоправные деяния, не влекущие уголовной ответственности, но причинившие либо способные причинить вред гражданам либо государственным или общественным интересам<sup>446</sup>.

Предостережение как мера реагирования имеет большое профилактическое значение. В предостережении должностному лицу разъясняются соответствующие требования правовых норм, нарушенных этим лицом, подчер-

---

<sup>446</sup> Федоров К. Н. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов местного самоуправления. Методические рекомендации для прокуроров : учебно-методическое пособие. Иркутск, 2004. С. 44.

квивается необходимость недопущения подобных нарушений в будущем. При этом прокурор напоминает о возможных последствиях, если противоправные деяния не будут прекращены.

Так, данная мера реагирования может быть использована при обнаружении нарушений законов в проектах муниципальных правовых актов.

Также предостережение может быть применено в совокупности с другими средствами прокурорского реагирования, например с такими как протест и представление. Этим повышается результативность реагирования.

Предостережение оформляется на официальном стандартном бланке. Оно должно применяться лишь на основании тщательно проверенных фактов, исключающих предположения и неясности. При этом от должностных лиц, нарушивших закон или пытавшихся это сделать, обязательно должны быть истребованы объяснения.

В случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, должностное лицо, которому оно объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

### **Предъявление прокурором заявлений в суд.**

Прокурорам следует обращаться с заявлением в суды о признании незаконного акта недействующим в следующих случаях. Во-первых, если имеются основания полагать, что протест прокурора может быть отклонен соответствующим органом или должностным лицом, или по какой-то причине этот орган или руководитель не смогут рассмотреть протест. Во-вторых, если протест остался неудовлетворенным, и нет возможности перенести рассмотрение протеста в вышестоящий орган. В-третьих, если при рассмотрении заявления в суде нарушение закона будет устранено в более короткие сроки.

Дела об оспаривании нормативных правовых актов подведомственны судам общей юрисдикции независимо от того, физическое или юридическое лицо обращается в суд, а также какие правоотношения регулирует оспариваемый нормативный акт (ч. 1 и 2 ст. 251 ГПК РФ).

Исключение составляют дела об оспаривании таких нормативных правовых актов, проверка конституционности которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации (ч. 3 ст. 251 ГПК РФ), и дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (п. 2 ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса РФ).

При составлении прокурором заявлений об оспаривании нормативного правового акта необходимо руководствоваться ч. 5 ст. 251 ГПК РФ. В соответствии с положениями закрепленной в ней нормы оно должно соответствовать требованиям, предусмотренным ст. 131 ГПК РФ и содержать дополнительные сведения<sup>447</sup>.

---

<sup>447</sup> Касьяненко Л. А., Борисова О. А. Сборник материалов учебно-методического семинара помощников прокуроров в г. Иркутске, 24-25 июня 2003 г. Иркутск, 2003. С. 56.

В частности: о наименовании органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт; о наименовании акта и дате принятия его принятия; указание на права и свободы гражданина или неопределенного круга лиц, которые нарушены этим актом или его частью;

К заявлению, направляемому прокурором в суд общей юрисдикции или в арбитражный суд, могут прилагаться: копия незаконного акта или та его часть, которая не соответствует закону; копия протеста, внесенного в адрес органа, издавшего незаконный акт; решение соответствующего органа в связи с внесенным протестом, а при необходимости иные документы: копии объяснений, справок, уведомлений, сообщений и другие документы.

По общему правилу (ч. 1 ст. 149 ГПК РФ) обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности возлагается на орган, принявший нормативный правовой акт. Поэтому в заявлении указывают нормативный правовой акт, противоречащий нормативному правовому акту высшей юридической силы, либо нарушаемые права и свободы.

Подача в суд заявления об оспаривании нормативного правового акта не приостанавливает его действия в пространстве, во времени и по кругу лиц.

Заявление рассматривается судом в течение месяца со дня его подачи с участием лиц, обратившихся в суд с заявлением, представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт и прокурора. В зависимости от обстоятельств дела суд может рассмотреть заявление в отсутствие кого-либо из заинтересованных лиц, извещенных о времени и месте судебного заседания. Вместе с тем, в соответствии с ч. 2 ст. 246 ГПК РФ при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, не применяются правила заочного производства. Суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица.

В соответствии ч. 3 ст. 252 ГПК РФ отказ лица, обратившегося в суд, от своего требования не влечет прекращения производства по делу. Вместе с тем, признание заявленного требования органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, принявшим нормативный правовой акт, для суда не является обязательным.

По делам данной категории не допускается прекращение производства, а заявление не может быть оставлено без рассмотрения. Результатом рассмотрения дела суд выносит одно из следующих решений: а) об отказе в удовлетворении заявления; б) о признании спариваемого нормативного правового акта противоречащим федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Решение об отказе в удовлетворении заявления принимается, когда в исследовании всех материалов дела будет установлено, что оспариваемый правовой акт не противоречит закону или акту большей юридической силы.

В том случае, когда такое противоречие в целом установлено, суд признает оспариваемый нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного времени, указанного судом. Время, с которого нормативный правовой акт признается недействующим, должно быть указано в резолютивной части решения. При этом если имеет место признание нормативного правового акта недействующим «с иного времени», суду необходимо привести мотивы такого решения.

Решение суда о признании нормативного правового акта или его части недействующим вступает в законную силу в соответствии с правилами ст. 209 ГПК РФ. Такое решение влечет утрату юридической силы нормативным правовым актом либо его частью. Утрачивают юридическую силу и иные акты, основанные на признании недействующим нормативным правовым акте.

Заявление о признании недействующими полностью или в части ненормативных актов, адресованных конкретным лицам или группе лиц, по мотивам противоречия их закону и нарушения прав и охраняемых законом интересов организации и граждан-предпринимателей в соответствии со ст. 10 Федерального закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и ст. 22 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации направляются прокурором в арбитражные суды.

Вступившие в законную силу решение суда либо сообщение об утрате нормативным правовым актом юридической силы подлежат опубликованию в печатном издании, в котором был официально опубликован нормативный правовой акт.

По итогам первого квартала 2005 г. прокуратурой Алтайского края обобщена судебная практика отказа в удовлетворении заявлений прокуроров о признании не соответствующими закону нормативных правовых актов.

В первом квартале 2005 г. в суды предъявлено 68 заявлений указанной категории, из которых рассмотрено 58, удовлетворено 31, отменено добровольно, что повлекло прекращение производств по делам, 12. Соответственно не было удовлетворено 15 заявлений.

Из отклоненных заявлений 9 об оспаривании нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, 4 – об оспаривании нормативных правовых актов исполнительных органов местного самоуправления, 2 – об оспаривании актов представительного органа края.

Анализ практики рассмотрения данных дел показал, что судами в ряде случаев допускаются ошибки в применении закона. Так, необоснованно отказано в удовлетворении заявления прокурора Косихинского района Алтайского края об оспаривании правового акта, отмененного к моменту судебного заседания в добровольном порядке. По смыслу ст. 253 ГПК РФ предметом судебного рассмотрения могут служить лишь действующие нормативные акты. В этой связи производство по делу надлежало прекратить по ст. ст. 220, п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ.

В завершение следует отметить, что при выборе форм реагирования на противоречащие федеральному законодательству нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления следует исходить из характера допущенного нарушения, его повторяемости. Необходимо до конца отслеживать, насколько принятые меры обеспечили реальное устранение нарушений закона.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

### *Нормативные правовые акты*

1. Конституция Российской Федерации Конституция Российской Федерации : [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года : с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 4. – Ст. 445.
2. Европейская хартия местного самоуправления : совершено в Страсбурге 15 октября 1985года : Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) : Федеральный закон от 26 января 1996 года № 14-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 5. – Ст. 410.
6. Трудовой кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3.
7. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : Федеральный закон от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.
8. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 52 (ч. I). – Ст. 4921.
9. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.
10. Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
11. Водный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 03 июля 2006 года № 74-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

12. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
13. Лесной кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 04 декабря 2006 года № 200-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.
14. Градостроительный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1. – Ст. 16.
15. О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1. – Ст. 15.
16. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : от 23 июля 2013 года № 252-ФЗ // Российская газета. – 2013. – 07 августа.
17. О воинской обязанности и военной службе : Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 13. – Ст. 1475.
18. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации : закон Российской Федерации от 25 июля 1993 года № 5242-1 // Российская газета. – 1993. – 10 августа.
19. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.
20. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 21. – Ст. 2544.
21. О парламентском контроле : Федеральный закон от 07 мая 2013 года № 77-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 19. – Ст. 2304.
22. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
23. О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
24. О приватизации государственного и муниципального имущества : Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 4. – Ст. 251.
25. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

26. О государственной регистрации уставов муниципальных образований : Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 30. – Ст. 3108.
27. О муниципальной службе в Российской Федерации : Федеральный закон от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
28. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : Федеральный закон от 07 февраля 2011 года № 6-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 903.
29. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ // Российская газета. – 2013. – 12 апреля.
30. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.
31. Об оперативно-розыскной деятельности : Федеральный закон от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 33. – Ст. 3349.
32. О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.
33. О государственной тайне : закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 41. – Ст. 8220–8235.
34. О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами : Федеральный закон от 07 мая 2013 года № 79-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 19. – Ст. 2306.
35. О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность : постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 // Российская газета. – 1992. – 11 января.
36. Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 года № 1370 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5011.

37. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 мая 2009 года «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» // Парламентская газета. – 2009. – 29 мая.
38. О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 08 августа 2009 года № 1123-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 33. – Ст. 4129.
39. Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления : приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 02 октября 2007 года № 155. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.
40. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 07 декабря 2007 года № 195. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.
41. О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления : приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 17 сентября 2007 года № 144. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.
42. Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления : приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 24 ноября 2008 года № 243. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.
43. Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов : приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28 декабря 2009 года № 400. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.
44. Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации : приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 17 марта 2010 года № 114 // Законность. – 2010. – № 6.
45. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение

- вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э. Д. Жуховицкого, И. Г. Пойма, А. В. Понятовского, А. Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2005 года № 8-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 30. – Ст. 3199.
46. О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума ВАС Российской Федерации от 01 июля 1996 года № 6/8 // Российская газета. – 1996. – 13 августа.
  47. О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 года № 2 // Российская газета. – 2006. – 21 декабря.
  48. О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Верховного Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 года № 10/22 // Российская газета. – 2010. – 21 мая.
  49. Об утверждении Перечня заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи : постановление Совета судей Российской Федерации от 26 декабря 2002 года № 78 // Российская газета. – 2003. – 24 января.
  50. Устав Иркутской области от 17 апреля 2009 года // Областная газета. – 2009. – 24 апреля.
  51. О муниципальной службе в Московской области : закон Московской области от 24 июля 2007 года № 137/2007-ОЗ // Ежедневные новости. Подмосковье. – 2007. – 01 августа.
  52. О регулировании отдельных вопросов муниципальной службы в Санкт-Петербурге : закон Санкт-Петербурга от 15 февраля 2000 года № 53-8 // Санкт-Петербургские ведомости. – 2007. – 26 июля.
  53. Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области : закон Иркутской области от 15 октября 2007 года № 88-оз // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. – 2007. – Том 1. – № 34.
  54. О наименованиях органов и должностных лиц местного самоуправления в Иркутской области : закон Иркутской области // Областная газета. – 2007. – 14 декабря.
  55. О порядке деятельности фракций в представительном органе муниципального образования в Псковской области : закон Псковской области от 09 апреля 2013 года № 1270-ОЗ // Псковская правда. – 2013. – 12 апреля. – № 62–65.

56. О порядке деятельности фракций в представительных органах муниципальных образований Владимирской области : закон Владимирской области от 08 апреля 2013 года № 38-ОЗ // Владимирские ведомости. – 2013. – 13 апр.
57. О Реестре должностей муниципальной службы в Иркутской области и соотношении должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы Иркутской области : закон Иркутской области от 15 октября 2007 года № 89-оз // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. – 2007. – Том 1. – № 34.
58. О муниципальной службе в Республике Бурятия : закон республики Бурятия от 10 сентября 2007 года № 2431-III // Собрание законодательства Республики Бурятия. – 2007. – № 8-9 (101-102).
59. О муниципальной службе (новая редакция) : закон Республики Тыва от 12 января 2000 года № 389 // Собрание законодательства Республики Тыва. – 2001. – № 1. – Ст. 121.
60. Устав города Владивостока : утверждено решением думы года Владивостока от 03 марта 2005 года № 49 // Владивосток. – 2005. – 28 июля (спецвыпуск).
61. Устав Ангарского муниципального образования (наделенного статусом муниципального района) : новая редакция : утверждено решением Думы Ангарского муниципального образования от 09 апреля 1996 года № 145 с изменениями от 13 июля 2010 года № 828-71 рд // Ангарские ведомости. – 2010. – № 27.
62. Положение о муниципальной службе в городе Серпухове : утверждено решением Совета депутатов муниципального образования «Город Серпухов» Московской области от 08 октября 2001 года № 139/21 // Серпуховские вести. – 2001. – 1 ноября.
63. Положение о муниципальной службе в городе Бердске : утверждено решением 10 сессии Совета депутатов муниципального образования второго созыва города Бердска от 02 марта 2007 года № 217 // Бердские новости. – 2007. – 22 марта.
64. Положение о конкурсной комиссии и о порядке проведения конкурса на замещение должности главы администрации муниципального образования ЗАТО города Снежногорск : Приложение № 1 к решению Совета депутатов муниципального образования ЗАТО города Снежногорск от 23 января 2008 года № 6 // Северная субботняя газета. – 2008. – 04 апреля.
65. Положение о проведении конкурса на замещение муниципальной должности муниципальной службы муниципального образования Ефремовский район : приложение № 1 к решению Собрания представителей муниципального образования Ефремовский район от 29 ноября 2007 года № 12-101 // Заря. – 2007. – 15 декабря.
66. Порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы в органах местного самоуправления городского округа Электросталь Московской области : приложение № 1 к решению Совета де-

- путатов городского округа Электросталь Московской области от 25 октября 2007 года № 259/36 // Официальный Вестник : приложение к газете «Новости недели». – 2007. – 13 ноября.
67. Об отчете мэра города Иркутска о результатах его деятельности и деятельности администрации города Иркутска в 2011 году : решение Думы города Иркутска от 27 апреля 2012 года № 005-20-340539/2 // Иркутск официальный. – 2012. – 15 мая.
68. Регламент Думы города Иркутска в новой редакции : утверждено решением городской Думы города Иркутска от 04 июня 2004 года № 003-20-440543/4. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.
69. О принятии плана мероприятий по развитию муниципально-частного партнерства в городе Иркутске на 2012 год : постановление администрации города Иркутска от 10 апреля 2012 года № 031-06-696/12 // Ведомости органов местного самоуправления города Иркутска. – 2012. – № 4.
70. Положение о порядке проверки сведений, представляемых гражданином при поступлении на муниципальную должность, и сведений, представляемых муниципальными служащими администрации города Братска : утверждено постановлением мэра города Братска от 06 декабря 2007 года № 3496 // Братские вести. – 2007. – 29 декабря.
71. Устав некоммерческой организации «Ассоциация муниципальных образований Иркутской области» : принят Общим собранием некоммерческой общественной организации «Ассоциация мэров городов и районов Иркутской области» протокол № 3 от 26 февраля 2003 года, с изменениями от 03 октября 2006 года. – URL: <http://amoio.ru/about/ustav/ustav/> (дата обращения: 25.03.2014). – Текст : электронный.

***Учебная литература, словари, статистические  
и информационные источники***

72. Авакьян, С. А. Муниципальное право России : учебник / С. А. Авакьян [и др.]. – Москва : Проспект, 2009. – 544 с.
73. Алексеев, С. С. Проблемы теории права: основные вопросы общей теории социалистического права : курс лекций : в 2 томах / С. С. Алексеев ; научный редактор Р. К. Русинов. – Свердловск : Издательство Свердловского юридического института, 1972. – Т. 1. – 396 с.
74. Бахрах, Д. Н. Государственная служба России : учебное пособие / Д. Н. Бахрах. – Москва : ТК Велби : Проспект, 2007. – 150 с.
75. Белковец, Л. П. Судебная реформа 1864 года в России : учебное пособие / Л. П. Белковец, В. В. Белковец. – Новосибирск : Издательство Сибирского университета потребительской кооперации, 1999. – 96 с.
76. Беляев, И. Д. История русского законодательства : учебник / И. Д. Беляев. – Санкт-Петербург : Лань, 1999. – 639 с.

77. Безобразов, В. П. Земские учреждения и самоуправление / В. П. Безобразов. – Санкт-Петербург : Типография В. Безобразова и К, 1874. – 52 с.
78. Безуглов, А. А. Конституционное право России : учебник : в 3-х томах / А. А. Безуглов, С. А. Солдатов. – Москва : Профобразование, 2001. – Том 1. – 380 с.
79. Буров, А. Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика / А. Н. Буров. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2000. – 315 с.
80. Выдрин, И. В. Муниципальное право России : учебник для ВУЗов / И. В. Выдрин. – Москва : Норма, 2008. – 320 с.
81. Громова, О. Н. Конфликтология : курс лекций / О. А. Громова. – Москва : Эксмос, 2000. – 320 с.
82. Захаров, М. Л. Право социального обеспечения России : учебник / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Волтерс Клувер, 2004. – 581 с.
83. Еремян, В. В. Местное самоуправление в России (XII – начало XX вв.) : учебное пособие / В. В. Еремян, М. В. Федоров. – Москва : Новый Юрист, 1998. – 176 с.
84. Игнатов, В. Г. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт : учебное пособие / В. Г. Игнатов, В. И. Бутов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва ; Ростов-на-Дону : ИКЦ «МарТ», 2005. – 352 с.
85. История отечественного государства и права : учебник / под редакцией О. И. Чистякова. – Москва : БЕК, 1996. – Ч. 1 – 368 с.
86. История России : для технических вузов / под редакцией М. Зуева, А. Чернобаева. – Москва : Высшая школа, 2003. – 479 с.
87. История России. Народ и власть : учебное пособие / коллектив авторов ; составитель Ю. А. Сандулов. – Санкт-Петербург : Лань, 1997. – 448 с.
88. Малько, А. В. Теория государства и права : учебник / А. В. Малько, Н. И. Матузов. – Москва : Юристъ, 2004. – 512 с.
89. Малько, А. В. Муниципальное право России : учебник для ВУЗов / А. В. Малько С. В. Корсакова. – Москва : Высшее образование, 2010. – 398 с.
90. Ковешников, Е. М. Муниципальное право : краткий учебный курс / Е. М. Ковешников. – Москва : Норма, 2007. – 273 с.
91. Кокотов, А. Н. Муниципальное право России : учебник / А. Н. Кокотов, А. С. Саломаткин. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юристъ, 2006. – 383 с.
92. Колюшин, Е. И. Муниципальное право России : курс лекций / Е. И. Колюшин – Москва : Норма, 2008. – 464 с.
93. Краткий словарь современных понятий и терминов / коллектив авторов ; составитель и редактор В. А. Макаренко. – Москва : Республика, 1993. – 510 с.
94. Крохина, Ю. А. Финансовое право России : учебник / Ю. А. Крохина. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма, 2008. – 720 с.

95. Кузьмин, И. А. Юридическая ответственность и ее реализация : учебное пособие / И. А. Кузьмин. – Иркутск : Издательство Иркутского университета, 2013. – 219 с.
96. Кутафин, О. Е. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – 3-е изд. – Москва : Проспект, 2010. – 669 с.
97. Малько, А. В. Муниципальное право России : учебник / А. В. Малько, С. В. Корсакова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт : ИД Юрайт, 2011. – 398 с.
98. Наумов, С. Ю. Основы организации муниципального управления : учебное пособие / С. Ю. Наумов, А. А. Подсумкова. – Москва : Форум, 2009. – 352 с.
99. Пешин, Н. Л. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / Н. Л. Пешин. – 3-е изд. – Москва : Юрайт, 2011. – 462 с.
100. Платонов, С. Р. Лекции по русской истории / С. Р. Платонов. – Москва : Высшая школа, 1993. – 736.
101. Поляков, А. В. Общая теория права: проблемы интерпретации а контексте коммуникативного подхода. Курс лекций : учебник / А. В. Поляков. – Санкт-Петербург : Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2004. – 863 с.
102. Прокурорский надзор : учебник / коллектив авторов ; под общей редакцией Ю. Е. Винокурова. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт-Издат, 2003. – 430 с.
103. Прокурорский надзор : учебник / под редакцией Ю. Е. Винокурова. – Москва : Высшее образование, 2006. – 460 с.
104. Прудников, А. С. Муниципальное право России / А. С. Прудников, И. А. Алексеев. – Изд. 4-е. – Москва : ЮНИТИ, 2009. – 319 с.
105. Пьянов, Н. А. Теория государства и права : учебное пособие. В 2 ч. Ч. 1. Теория государства / Н. А. Пьянов. – Иркутск : Издательство ИГУ, 2011. – 283 с.
106. Пьянов, Н. А. Теория государства и права : учебное пособие. В 2 ч. Ч. 2. Теория государства / Н. А. Пьянов. – Иркутск : Издательство ИГУ, 2011. – 391 с.
107. Россия 2013 : статистический справочник. – Москва : Росстат, 2013. – 62 с.
108. Сырых, В. М. История государства и права России. Советский и современные периоды : учебное пособие / В. М. Сырых. – Москва : Юристъ, 1999. – 488 с.
109. Теория государства и права : учебное пособие / под редакцией В. Я. Кикотя, В. В. Лазарева. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – Москва : ИНФРА-М : Форум, 2008. – 619 с.
110. Титов, Ю. П. Хрестоматия по истории государства и права России : учебное пособие / Ю. П. Титов. – Москва : Проспект, 1997. – 472 с.
111. Шугрина, Е. С. Муниципальное право : учебник / Е. С. Шугрина. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма, 2010. – 527 с.

112. Юрковский, А. В. Противодействие коррупции при осуществлении прокурорского надзора за исполнением градостроительного законодательства : учебное пособие / А. В. Юрковский. – Иркутск : Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2010. – 61 с.
113. Юрковский, А. В. Теория государства и права : учебное пособие / А. В. Юрковский, К. Н. Евдокимов. – Иркутск : Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2011. – 595 с.
114. Юрковский, А. В. Правовые основы противодействия коррупции : учебное пособие / А. В. Юрковский, К. Н. Евдокимов, В. М. Деревскова. – Иркутск : Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2012. – 199 с.
115. Юрковский, А. В. Административное право : учебное пособие / А. В. Юрковский, К. Н. Евдокимов, В. М. Деревскова. – Иркутск : Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2012. – 287 с.

***Монографии, научно-практические пособия и комментарии***

116. Акмалова, А. А. Особенности местного самоуправления в Российской Федерации: теория вопроса и опыт регулирования / А. А. Акмалова. – Москва : Прометей, 2002. – 340 с.
117. Александров, Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе / Н. Г. Александров. – Москва : Госюриздат, 1955. – 176 с.
118. Алешкова, Н. П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации : монография / Н. П. Алешкова. – Екатеринбург : Уральская государственная юридическая академия, 2012. – 260 с.
119. Бондарев, А. С. Юридическая ответственность и безответственность – стороны правовой культуры и антикультуры субъектов права / А. С. Бондарев ; ответственный редактор И. Ю. Козлихин. – Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2008. – 187 с.
120. Васильчиков, А. И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Тома 1-3. – Санкт-Петербург : Тип. В. В. Пратц, 1869-1871. – 1350 с.
121. Вернадский, Г. В. История права / Г. В. Вернадский ; СПбГУ МВД России. – Санкт-Петербург : Лань, 1999. – 176 с.
122. Владимирский-Буданов, М. Ф. Обзор истории русского права / М. Ф. Владимирский-Буданов. – Ростов-на-Дону : Феникс, 1995. – 640 с.
123. Вознесенский, Э. А. Финансовый контроль в СССР / Э. А. Вознесенский. – Москва : Юридическая литература, 1973. – 135 с.

124. Градовский, А. Д. Собрание сочинений. В 9 томах. Том 9 / А. Д. Градовский. – Санкт-Петербург : Типография М. М. Стасюлевича, 1904. – 599 с.
125. Дьяконов, М. А. Очерки общественного и государственного строя Древней Руси : монография / М. А. Дьяконов. – Санкт-Петербург : Наука, 2005. – 384 с.
126. Емельянов, И. А. Местное самоуправление в России. Генезис и тенденции развития / И. А. Емельянов. – Москва : Тула : ТИГИМУС, 1997. – 339 с.
127. Заболотских, Е. М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Проспект, 2019. – 224 с.
128. Законодательство Екатерины II. В 2-х т. Т. 2 / коллектив авторов ; ответственный редактор Т. Е. Новицкая, О. И. Чистяков. – Москва : Юридическая литература, 2001. – 984 с.
129. Законодательство Петра I / коллектив авторов ; ответственный редактор Т. Е. Новицкая, А. А. Преображенский. – Москва : Юридическая литература, 1997. – 880 с.
130. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / коллектив авторов ; ответственный редактор Л. С. Мамут. – Москва : Наука, 1995. – 301 с.
131. Ковешников, Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия / Е. М. Ковешников. – Москва : Норма, 2002. – 272 с.
132. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» / А. В. Колесников [и др.]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.
133. Кондрашев, А. А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика / А. А. Кондрашев. – Москва : Юрайт, 2006. – 345 с.
134. Кононов, А. М. Местное самоуправление в Российской Федерации / А. М. Кононов. – Саратов : Издательство Саратовской ВШ МВД РФ, 1997. – 112 с.
135. Корнев, А. В. Муниципальное городское право. Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления в городах / А. В. Корнев, В. В. Таболин. – Москва : Формула права, 2000. – 304 с.
136. Костомаров, Н. И. Севернорусские народоправства во времена удельно-вечевого уклада : в 3-х томах / Н. И. Костомаров. – Санкт-Петербург : Тип. Товарищества «Общественная польза», 1863. – Том 1. — 419 с.
137. Костомаров, Н. И. Севернорусские народоправства во времена удельно-вечевого уклада : в 3-х томах / Н. И. Костомаров. – Санкт-Петербург : Тип. Товарищества «Общественная польза», 1863. – Том 2. – 448 с.

138. Костюков, А. Н. Муниципальное право как отрасль российского права : монография / А. Н. Костюков. – Москва : Закон и право, 2003. – 304 с.
139. Кудашкин, А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика : научно-практическое пособие / А. В. Кудашкин. – Москва : Норма-Инфра-М, 2012. – 368 с.
140. Лаптева, Л. Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века) / Л. Е. Лаптева – Москва : Издательство ИГиП РАН, 1998. – 151 с.
141. Лейст, О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права / О. Э. Лейст. – Москва : Зерцало-М, 2002. – 288 с.
142. Леонтович, В. В. История либерализма в России (1762–1914) / В. В. Леонтович. – Москва : Русский путь, 1995. – 444 с.
143. Малахов, В. П. Функциональная характеристика права: вопросы методологии : монография / В. П. Малахов, А. С. Палазян. – Москва : Издательство Московского университета МВД России, 2009. – 232 с.
144. Местное самоуправление: отечественный и зарубежный опыт / под редакцией С. Ю. Наумова. – Саратов : Издательство ПАГС, 2001. – 150 с.
145. Настольная книга прокурора / под общей редакцией С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус ; научный редактор А. Ю. Винокуров. – Москва : Юрайт, 2012. – 1159 с.
146. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под редакцией В. В. Лазарева. – Москва : Спарк, 1997. – 599 с.
147. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : научно-практическое пособие / коллектив авторов ; под редакцией В. В. Игнатенко. – Иркутск, Институт законодательства и правовой информации Иркутской области : Фонд «Право и демократия», 2007. – 856 с.
148. Пешин, Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели / Н. Л. Пешин. – Москва : Статут, 2007. – 461 с.
149. Постовой, Н. В. Местное самоуправление: история, теория, практика / Н. В. Постовой. – Москва : [Б.и.], 1995. – 189 с.
150. Право государственной и муниципальной службы : учебное пособие / под редакцией В. Ш. Шайхатдинова, А. Н. Митина. – Москва : Проспект ; Екатеринбург : Уральская государственная юридическая академия, 2018. – 528 с.
151. Пригожин, А. И. Социология организации / А. И. Пригожий. – Москва : Наука, 1980. – 250 с.
152. Прусаков, Ю. М. Местное самоуправление России (вопросы теории и практики народовластия) / Ю. М. Прусаков, А. Н. Нифанов. – Ростов-на-Дону : Издательство СКАГС, 2003. – 400 с.
153. Российское законодательство X–XX веков: законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. В

- 9 томах. Том 3 / ответственный редактор А. Д. Горский ; под общей редакцией О. И. Чистякова. – Москва : Юридическая литература, 1985. – 520 с.
154. Усманова, Р. М. Место муниципального права в системе публичного регулирования общественных отношений : монография / Р. М. Усманова. – Стерлитамак : Стерлитамакский филиал БашГУ, 2013. – 171 с.
155. Черкасов, А. И. Сравнительное местное управление : теория и практика / А. И. Черкасов ; Институт государства и права РАН. – Москва : Форум ИНФРА-М, 1998. – 158 с.
156. Чистяков, О. И. Реформы Александра II / О. И. Чистяков. – Москва : Юридическая литература, 1998. – 460 с.
157. Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти : монография / под редакцией И. А. Алексеева, М. И Цапко. – Москва : Проспект, 2017. – 128 с.
158. Янин, В. Л. Новгородские посадники / В. Л. Янин. – Москва : Издательство Московского университета, 1962. – 410 с.

#### *Научные и научно-практические статьи*

159. Абрамова, А. Глава местной администрации, замещающий должность по контракту: особенности правового статуса / А. Абрамова // Власть. – 2011. – № 3. – С. 104–106.
160. Авакьян, С. А. Особенности Российской модели местного самоуправления и пути ее совершенствования / С. А. Авакьян // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2008. – № 3. – С. 64–69.
161. Авакьян, С. А. Федеральное вмешательство: концепции и проект федерального закона / С. А. Авакьян, А. М. Арбузкин, А. Н. Аринин // Вестник Московского университета. – 2000. – № 6. – С. 20–48.
162. Аверьянова, Н. Н. Публичные слушания как форма взаимодействия власти и общества в сфере регулирования земельных отношений / Н. Н. Аверьянова // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2013. – № 1-1 (Т. 13). – С. 101–104.
163. Алешкова, Н. П. Некоторые аспекты правотворчества органов местного самоуправления / Н. П. Алешкова // Право и политика. – 2008. – № 11. – С. 2621–2627.
164. Антонова, Н. А. Некоторые вопросы определения сферы правотворчества органов местного самоуправления / Н. А. Антонова // Вестник Московского университета. Право. – 2009. – № 3. – С. 61–68.
165. Астафичев, П. А. Территориальные основы местного самоуправления как объект правового регулирования / П. А. Астафичев // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 4. – С. 24–28.

166. Барциц, И. Н. Институт федерального вмешательства: потребность в разработке и система мер / И. Н. Барциц // Государство и право. – 2001. – № 5. – С. 21–30.
167. Бехер, В. В. Публичные слушания как один из механизмов реализации принципа прозрачности бюджетного процесса / В. В. Бехер // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 1. – С. 203–209.
168. Бирюков, Н. И. Становление советской государственности: политико-правовые проблемы / Н. И. Бирюков // История государства и права. – 2006. – № 6. – С. 21–24.
169. Бондарев, А. С. Юридическая ответственность – исключительно позитивное свойство субъектов права / А. С. Бондарев // Известия Вуз Правоведение. – 2008. – № 1. – С. 133–144.
170. Бусова, Н. А. Делебиративная демократия и политика интересов / Н. А. Бусова // Вопросы философии. – 2002. – № 5. – С. 44–55.
171. Быкова, Л. А. Место и роль муниципальных правовых актов в системе источников российского права / Л. А. Быкова // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 11. – С. 22–27.
172. Васильев, В. И. Формирование представительного органа муниципального района из представителей поселений / В. И. Васильев // Журнал российского права. – 2008. – № 3. – С. 12–15.
173. Виноградов, В. А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности / В. А. Виноградов // Законодательство. – 2002. – № 10. – С. 55–64.
174. Власов, В. А. Актуальные вопросы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением / В. А. Власов // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 8. – С. 33–35.
175. Володин, И. А. Модели организации местного самоуправления в зарубежных странах / И. А. Володин // 15 лет Российской Конституции и развитие местного самоуправления : сборник статей / редактор А. Е. Балобанов и др. – Москва : Европейский клуб экспертов местного самоуправления, 2008. – С. 216–220.
176. Гаррес, Д. Расторжение контракта с главой местной администрации / Д. Гаррес // Законность. – 2009. – № 3. – С. 29–30.
177. Грачева, Е. Ю. Финансовая деятельность и финансовый контроль в системе социального управления / Е. Ю. Грачева // Финансовое право. – 2003. – № 2. – С. 8–13.
178. Григорьева, В. А. Особенности реализации конституционно-правового статуса государства в экономической сфере / В. А. Григорьева // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 9. – С. 22–25.
179. Гулидов, П. В. Органы местного самоуправления как одна из основных форм осуществления народовластия в системе местного самоуправления / П. Гулидов // Государственная власть и местное самоуправление – 2007. – № 7. – С. 23–26.
180. Гулиев, Р. Р. Организация прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления и законностью издаваемых ими

- правовых актов / Р. Р. Гулиев // Организация работы прокуратур городов, районов и приравненных к ним прокуратур : сборник материалов семинаров по обмену опытом / под общей редакцией Э. Б. Хатова. – Москва : Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2012 – Вып. 6. – С. 39–43.
181. Гусева, Т. С. Демографическая функция права социального обеспечения / Т. С. Гусева // Журнал российского права. – 2013. – № 2. – С. 58–67.
182. Дементьева, О. А. О регламентации института публичных слушаний в муниципальных образованиях / О. А. Дементьева // Журнал российского права. – 2010. – № 11. – С. 41–53.
183. Дементьева, О. А. Градостроительная деятельность муниципальных образований: тенденции законодательного регулирования / О. А. Дементьева // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 2. – С. 58–66.
184. Джагарян, А. А. Право на город: постановка проблемы / А. А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 2. – С. 53–57.
185. Дмитриева, Е. А. Предоставление муниципальных услуг в электронной форме: современное состояние и перспективы развития / Е. А. Дмитриева // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 3. – С. 51–53.
186. Домрин, А. Н. Федеральная интервенция: особенности правового регулирования в зарубежных странах / А. Н. Домрин // Журнал российского права. – 1998. – № 3. – С. 103–117.
187. Дырда, С. Г. К вопросу о предмете муниципального права / С. Г. Дырда // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 7. – С. 9–12.
188. Евдокимов, К. Н. Частно-муниципальное партнерство в года Иркутске: проблемы теории и практики / К. Н. Евдокимов // Конституционно-правовой статус Иркутской области в составе России: история, современное состояние, перспективы развития : материалы научно-практической конференции. Иркутск, 22–23 ноября 2012 года. – Иркутск : Институт законодательства и правовой информации им. М. М. Сперанского, 2013. – С. 254–263.
189. Евдокимов, К. Н. Частно-муниципальное партнерство: теория, законодательство, практика / К. Н. Евдокимов // Проблемы совершенствования прокурорского надзора : сборник статей. – Иркутск : Иркутск : Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2012. – Выпуск 9. – С. 40–46.
190. Ежукова, О. А. Оценка эффективности деятельности органов местного Российской Федерации: проблемы и перспективы / О. А. Ежукова // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 1. – С. 61–66.
191. Ефимова, Л. И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт / Л. И. Ефимова. – URL: <http://www.eatu.ru/?gstrAction=DOC&gintDocID=71>. – Текст : электронный.

192. Зенин, С. С. Правовое регулирование организации и проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях Российской Федерации / С. С. Зенин // Муниципальное право. – 2011. – № 4. – С. 43–51.
193. Зенин, С. С. Публичные слушания как конституционно-правовой институт / С. С. Зенин // Lex Russica. – 2010. – Т. LXIX. – № 5. – С. 1132–1134.
194. Зенин, С. С. Электронные публичные слушания / С. С. Зенин // Юридический мир. – 2008. – № 1. – С. 28–32.
195. Игнатов, А. В. Федеральное вмешательство: понятие, принципы и система мер / А. В. Игнатов // Право и политика. – 2005. – № 5. – С. 4–13.
196. Кабанов, П. А. Основные формы взаимодействия институтов гражданского общества с органами местного самоуправления в области противодействия коррупции / П. А. Кабанов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 6. – С. 22–24.
197. Калугина, Г. В. Территориальное общественное самоуправление: в теории и на практике. Опыт Иркутска / Г. В. Калугина // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение. – 2010. – № 1. – С. 59–66.
198. Кашо, В. С. О критериях выделения муниципально-правовой ответственности / В. С. Кашо // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 2. – С. 61–64.
199. Кеня, И. А. Исторические аспекты правового регулирования местного самоуправления / И. А. Кеня // История государства и права. – 2008. – № 11. – С. 36–38.
200. Киселёва, А. М. Самоуправленческий потенциал местных сообществ / А. М. Киселёва // Омский научный вестник. – 2011. – № 4. – С. 29–33.
201. Клочков, В. В. Требования законности: понятие, виды, генезис / В. В. Клочков // Конституционная законность и прокурорский надзор. К 275-летию Российской прокуратуры : сборник научных трудов / ответственный редактор А. А. Белкин. – Москва : Манускрипт, 1997. – С. 134–139.
202. Кудинов, О. А. Учредительное Собрание России 1918 года Классовая теория против права / О. А. Кудинов // История государства и права. – 2006. – № 4. – С. 9–12.
203. Кузьмин, И. А. Добровольная форма реализации юридической ответственности / И. А. Кузьмин // Сибирский юридический вестник. – 2012. – № 4. – С. 3–10.
204. Кузьмин, И. А. Механизм возложения юридической ответственности (вопросы структуры) / И. А. Кузьмин // Право. Адвокатура. Нотариат : сборник материалов межвузовских научных чтений. Москва, 13 апреля 2012 г. – Москва : Российская академия адвокатуры и нотариата, 2012. – Вып. 9. – С. 78–83.

205. Кузьмин, И. А. Несостоятельность теории позитивной правовой ответственности: к вопросу о юридических химерах в российской науке / И. А. Кузьмин // Правовая модернизация как фактор развития общества и государства : сборник статей студентов, аспирантов и молодых ученых / ответственный редактор Э. А. Павельева, Т. Ю. Сидорова. – Красноярск : Издательство СФУ, 2010. – С. 48–55.
206. Бакарджиев Я. В. Концепции двуединого понимания юридической ответственности / Я. В. Бакарджиев, И. А. Кузьмин // Вестник Омского Университета: Серия «Право». – 2016. – № 2. – С. 21–27.
207. Кукушкин, Ю. С. Русская государственность: от общины к Советам / Ю. С. Кукушкин // Диалогода – 1999. – № 11. – С. 65–70.
208. Куликов, В. В. Местное самоуправление и административный надзор: исторический опыт земства / В. В. Куликов // Журнал российского права. – 2000. – № 9. – С. 142–153.
209. Лагунова, С. В. Потенциал института территориального общественного самоуправления в сельских поселениях (на примере архангельской области) / С. В. Лагунова // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2011. – № 4. – С. 49–53.
210. Лазарев, В. В. Юридическая наука: современное состояние, вызовы и перспективы (размышления теоретика) / В. В. Лазарев // Lex Russica. – 2013. – № 2. – С. 181–191.
211. Лешков, В. Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года, января первого / В. Н. Лешков // День. – 1865. – 6 ноября.
212. Ливеровский, А. А. Федеральное вмешательство / А. А. Ливеровский // Журнал российского права. – 2002. – № 9. – С. 33–42.
213. Луговая, Ю. Б. Юридическая функция нормативных правовых актов органов местного самоуправления / Ю. Б. Луговая // Российский судья. – 2011. – № 7. – С. 21–24.
214. Медведев, Е. В. Классификация функций права / Е. В. Медведев // История государства и права. – 2012. – № 6. – С. 6–10.
215. Морозова, Е. Н. Власть и земское самоуправление: опыт российского земства / Е. Н. Морозова // История государства и права. – 2009. – № 19. – С. 20–24.
216. Новиков, Е. В. Судебная защита как конституционная гарантия права на местное самоуправление / Е. В. Новиков, И. В. Новикова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 2. – С. 32–36.
217. Орлова, Э. Р. Предпосылки и возможности муниципально-частного партнерства / Э. Р. Орлова. – URL: [http://www.ags-vologda.ru/download/Publ\\_2008/Orl](http://www.ags-vologda.ru/download/Publ_2008/Orl) (дата обращения: 26.10.2013). – Текст : электронный.
218. Очертина, М. А. Понятие и типология института публичных слушаний / М. А. Очертина // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. – 2008. – № 8. – С. 466–476.

219. Очеретина, М. А. Становление и развитие института публичных слушаний / М. А. Очеретина // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. – 2009. – № 9. – С. 433–443.
220. Проблемы конституционно-правовой ответственности : по материалам конференции на юридическом факультете // Вестник МГУ. Серия 11. Право. – 2001. – № 3. – С. 124–125.
221. Публичные слушания // Городское управление. – 2010. – № 6. – С. 82–84.
222. Пылин, В. В. Некоторые проблемы и пути их решения в сфере территориальной организации местного самоуправления в России / В. В. Пылин // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2008. – № 2. – С. 31–34.
223. Раздьяконова, Е. В. Некоторые вопросы правового статуса территориального местного самоуправления / Е. В. Раздьяконова // Современное право. – 2009. – № 7. – С. 21–24.
224. Ратькова, Ю. В. К вопросу о необходимости принятия федерального закона о территориальном общественном самоуправлении / Ю. В. Ратькова // Социальная политика и социология. – 2007. – № 1. – С. 99–102.
225. Романенко, В. Б. Историческое развитие местного самоуправления в России как элемент системы разделения властей в XVI–XX вв. / В. Б. Романенко // История государства и права. – 2010. – № 7. – С. 13–15.
226. Рыжов, А. А. Специфика муниципального права / А. А. Рыжов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 3. – С. 3–6.
227. Синькевич, Н. А. Методологические проблемы в исследованиях местного самоуправления / Н. А. Синькевич // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2011. – № 2. – С. 24–27.
228. Соловьев, С. Г. Муниципальная власть: понятие, содержание и механизм реализации / С. Г. Соловьев // Российская юстиция. – 2011. – № 8. – С. 2–6.
229. Социальная психология : краткий очерк / под общей редакцией Г. П. Предвечного и Ю. А. Шерковина. – Москва : Политиздат, 1975. – 320 с.
230. Степура, И. Ставка на частного / И. Степура // Российская газета. Дальний Восток. – 2007. – 23 ноября.
231. Талапина, Э. Публичные функции в экономике / Э. Талапина, Ю. Тихомиров // Право и экономика. – 2002. – № 6. – С. 3–9.
232. Тулохонов, О. С. Развитие территориального общественного самоуправления в Республике Бурятия: состояние и основные этапы / О. С. Тулохонов, А. Ц. Базаров // Вопросы региональной экономики. – 2013. – Том 14. – № 1. – С. 110–113.
233. Турчина, О. В. К вопросу о содержании правовой категории «деловые качества» в современном трудовом праве России / О. В. Турчина, С. С. Худякова // Трудовое право. – 2007. – № 4. – С. 67–72.
234. Фонарев, Р. С. Муниципальные программы противодействия коррупции как нормативный способ профилактики коррупционных проявлений в

- регионе / Р. С. Фонарев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 10. – С. 21–24.
235. Хвостунова, Н. В. Правовое регулирование проведения публичных слушаний на местном уровне / Н. В. Хвостунова // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. – 2009. – № 2. – С. 12–21.
236. Чаннов, С. Е. Спорные вопросы регулирования труда выборных должностных лиц местного самоуправления / С. Е. Чаннов // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 3. – С. 54–58.
237. Чаннов, С. Е. Актуальные проблемы расторжения контракта с главой местной администрации / С. Е. Чаннов // Журнал российского права. – 2009. – № 5. – С. 60–68.
238. Чеботарев, Г. Н. Муниципально-правовая ответственность выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением / Г. Н. Чеботарев // Проблемы юридической ответственности: история и современность : статьи по итогам Всероссийской научно-практической конференции. – Тюмень : Издательство ТюмГУ, 2004. – Ч. 1. – С. 83–86.
239. Штурнев, А. Е. Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения: понятие и особенности юридической природы / А. Е. Штурнев // Академический юридический журнал. – 2003. – № 2. – С. 4–17.
240. Щербакова, И. В. Публичные слушания в градостроительстве: трудный путь к согласованию интересов / И. В. Щербакова, З. Р. Зарипова // Власть. – 2012. – № 9. – С. 118–120.
241. Юрковский, А. В. Социально обусловленные причины появления коррупции. Политико-правовые условия возникновения коррупции / А. В. Юрковский // Проблемы совершенствования прокурорского надзора : сборник статей. – Иркутск : Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2012. – Вып. 9. – С. 107–114.
242. Ямпольская, Ц. А. О правовой норме и правовом отношении / Ц. А. Ямпольская // Советское государство и право. – 1951. – № 9. – С. 33–45.

### *Авторефераты и диссертации*

243. Долгополова, М. С. Муниципально-правовая ответственность: проблемы правового регулирования и реализации : автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / М. С. Долгополова. – Тюмень, 2005. – 22 с.
244. Ершов, Н. Н. Правовые пределы вмешательства российского государства в сферу экономики : автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Н. Н. Ершов. – Нижний Новгород, 1999. – 28 с.
245. Заболотских, Е. М. Муниципально-правовые санкции как форма выражения ответственности в системе местного самоуправления : авторефе-

- рат диссертации ... кандидата юридических наук / Е. М. Заболотских. – Москва, 2007. – 26 с.
246. Лаврик, А. Ю. Общефедеральный, региональный и муниципальный уровни правотворческой политики в современной России: теоретические аспекты взаимодействия : автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / А. Ю. Лаврик. – Москва, 2008. – 26 с.
247. Лукьянова, Т. Г. Финансовая деятельность государства как правовая категория : автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Т. Г. Лукьянова. – Москва, 2008. – 24 с.
248. Мокеев, М. М. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления : автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / М. М. Мокеев. – Саратов, 2003. – 30 с.
249. Носкова, Е. А. Позитивная юридическая ответственность : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Е. А. Носкова. – Тольятти, 2004. – 211 с.
250. Таратута, В. П. Проблема методологии системного исследования практической функции науки : автореферат диссертации ... кандидата философских наук / В. П. Таратута. – Новосибирск, 1984. – 16 с.
251. Тюхтенов, А. С. Экономическая (материальная) основа местного самоуправления в Российской Федерации (теоретико-правовые аспекты) : автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / А. С. Тюхтенов. – Москва, 2006. – 22 с.
252. Черногор, Н. Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления : автореферат диссертации ... доктора юридических наук / Н. Н. Черногор. – Москва, 2007. – 50 с.
253. Шувалова, О. Р. Ценностная ориентация населения на науку: методология и методика социологического исследования : автореферат диссертации ... кандидата социологических наук / О. Р. Шувалова. – Москва, 1999. – 28 с.

*Учебное издание*

**Юрковский** Алексей Владимирович,  
**Деревскова** Валентина Михайловна,  
**Евдокимов** Константин Николаевич,  
**Ефимова** Юлия Сергеевна,  
**Кузьмин** Игорь Александрович,  
**Куликов** Михаил Юрьевич,  
**Онохова** Вера Вениаминовна,  
**Романов** Дмитрий Иннокентьевич

# **Муниципальное право России**

*Учебник*

Подписано в печать 26.11.2019.  
Формат 60x84 1/16. Уч.-изд. л. 27,0. Усл. п. л. 25,0.  
Тираж 100 экз. Заказ № 661.

Иркутский юридический институт  
(филиал) Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
664035, г. Иркутск, ул. Шевцова, 1.