

# ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Настольная книга  
депутата и муниципального служащего**

2023

БИБЛИОТЕКА ВШГУ #мывместе



ПРЕЗИДЕНТСКАЯ  
АКАДЕМИЯ



**ВШГУ**  
Высшая школа  
государственного  
управления

**СЕРИЯ УЧЕБНЫХ ПОСОБИЙ  
ДЛЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ  
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ НОВЫХ РЕГИОНОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

---

- ◆ Основы местного самоуправления.  
Настольная книга депутата  
и муниципального служащего
- ◆ Компетенция местного самоуправления.  
Настольная книга депутата  
и муниципального служащего
- ◆ Противодействие коррупции
- ◆ Кадровое делопроизводство  
на гражданской службе.  
Справочник кадровика
- ◆ Кадровое делопроизводство  
на муниципальной службе.  
Справочник кадровика
- ◆ Организация проектной деятельности  
в органах власти
- ◆ Контрактная система как на ладони:  
от планирования до заключения контракта
- ◆ Основы государственной гражданской  
и муниципальной службы



# ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

## Настольная книга депутата и муниципального служащего

*Учебное пособие*

Москва 2023

УДК 342.553(075)

ББК 67.400.7я7

**Автор:**

**Шугрина Екатерина Сергеевна** — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, научный руководитель Экспертно-аналитического центра государственной и муниципальной службы Института «Высшая школа государственного управления» Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

**Рецензенты:**

**Бабичев Игорь Викторович** — доктор юридических наук, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению

**Нарутто Светлана Васильевна** — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

**Ш 95**

**Шугрина, Е. С.**

Основы местного самоуправления. Настольная книга депутата и муниципального служащего : учебное пособие / Е. С. Шугрина ; Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Высш. шк. гос. упр. - Калининград : Полиграфыч, 2023. - [336] с. - 6000 экз. - ISBN 978-5-6050717-6-1.

УДК 342.553(075)

ББК 67.400.7я7

Учебное пособие дает системное представление о правовых, территориальных, организационных, экономических, компетенционных основах местного самоуправления. Рассматриваются понятие местного самоуправления и его место в единой системе публичной власти, особенности взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления.

Пособие входит в серию книг, подготовленных для представителей органов публичной власти новых регионов Российской Федерации.

*Подготовлено с использованием справочной правовой системы КонсультантПлюс, справочно-правовой системы «Гарант»*

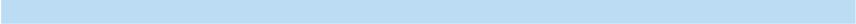
ISBN 978-5-6050717-6-1



9 785605 071761 >

© Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2023

© Шугрина Е.С., 2023



*...Если есть внутренняя потребность помогать  
своей стране, своему району, деревне,  
поселку, городу, если есть жгучее желание...  
служить людям, — иди и занимайся этим делом.*

**Владимир Путин,  
Президент Российской Федерации**

**Дорогие друзья!**  
**Уважаемые коллеги!**

Перед вами учебное пособие из серии книг, подготовленных в 2023 году Высшей школой государственного управления Президентской академии к первой годовщине включения Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей в состав России.

Интеграция управленцев новых регионов в систему органов публичной власти Российской Федерации невозможна без понимания особенностей государственной политики и правового регулирования в различных отраслях, а также знания современных инструментов публичного управления, системы государственного устройства, основ государственной и муниципальной службы.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации Владимира Путина Академия в числе первых включилась в процесс содействия интеграции управленцев из новых субъектов, который предусматривает и обучение представителей органов публичной власти, и подготовку серии учебных пособий, и экспертную и консультационно-методическую поддержку вновь образуемых органов местного самоуправления.

Очень важно в течение установленного переходного периода сформировать полноценную систему органов публичной власти в Донецкой Народной Республике, Луганской Народной Республике, Запорожской и Херсонской областях. При подготовке серии книг авторы стремились познакомить читателей с разными аспектами деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в контексте правовых, управленческих, финансово-экономических реалий современной России.

Надеюсь, это учебное пособие станет настольной книгой и вашим верным помощником в поиске оптимальных решений при выполнении профессиональных задач.

*С пожеланиями успеха,  
Алексей Комиссаров,  
ректор Президентской академии*

# ОГЛАВЛЕНИЕ

## Глава 1.

### ПОНЯТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЕГО РОЛЬ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ.....13

1.1 Основные подходы, объясняющие политико-правовую  
природу местного самоуправления в историческом контексте....13

1.2 Современное понимание местного самоуправления .....17

1.3 Место местного самоуправления  
в системе органов публичной власти.....20

## Глава 2.

### ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ НОРМОТВОРЧЕСТВО ..... 25

2.1 Конституция Российской Федерации и правовые акты  
федерального уровня..... 25

2.1.1 Конституция Российской Федерации о местном  
самоуправлении ..... 26

2.1.2 Федеральное законодательство  
о местном самоуправлении ..... 28

2.2 Законодательство субъектов Российской Федерации..... 34

2.2.1 Общая характеристика полномочий органов  
государственной власти местного самоуправления  
в сфере местного самоуправления ..... 34

2.2.2 Первые шаги органов государственной власти новых  
субъектов РФ по формированию правовых основ местного  
самоуправления ..... 39

2.3 Система муниципальных правовых актов ..... 42

2.4 Устав муниципального образования ..... 45

### **Глава 3.**

**ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ПРЕДЕЛЫ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ..... 54**

3.1 Понятие и виды муниципальных образований ..... 55

3.2 Соотношение понятий  
«муниципальное образование», «административно-  
территориальная единица», «населенный пункт» ..... 62

3.3 Общая характеристика производств  
по изменению территорий муниципального образования ..... 65

3.4 Производство по изменению границ  
муниципального образования ..... 67

3.5 Производство по преобразованию муниципальных  
образований, созданию и упразднению поселений ..... 70

3.6 Особенности территориальной организации  
местного самоуправления в Донецкой  
и Луганской Народных Республиках,  
Запорожской области, Херсонской области ..... 74

### **Глава 4.**

**ВОВЛЕЧЕНИЕ ЖИТЕЛЕЙ В МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ ..... 79**

4.1 Общая характеристика форм непосредственного  
народовластия на муниципальном уровне ..... 80

4.2 Формы непосредственного осуществления населением  
местного самоуправления ..... 86

4.2.1 Местный референдум ..... 86



4.2.2 Муниципальные выборы .....	89
4.2.3 Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица .....	91
4.2.4 Сходы граждан .....	94
4.3 Иные формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления .....	98
4.3.1 Публичные слушания и общественные обсуждения .....	98
4.3.2 Территориальное общественное самоуправление и сельские старосты .....	101
4.3.3 Собрания, конференции граждан .....	110
4.3.4 Правотворческая инициатива граждан и обращения граждан .....	112
4.3.5 Инициативные проекты граждан и проекты инициативного бюджетирования .....	114
4.3.6 Муниципальные общественные палаты (советы) .....	119

## **Глава 5.**

<b>СИСТЕМА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>123</b>
5.1 Понятие и виды органов местного самоуправления .....	123
5.2 Глава муниципального образования .....	127
5.3 Контрольно-счетный орган муниципального образования ...	133
5.4 Система и структура органов местного самоуправления в новых субъектах РФ .....	137

<b>Глава 6.</b>	
<b>СТРУКТУРА И ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА</b> .....	142
6.1 Особенности формирования и прекращения полномочий представительных органов .....	143
6.2 Полномочия представительного органа, особенности подготовки и принятия муниципальных правовых актов по отдельным вопросам .....	146
6.3 Особенности организации работы представительного органа муниципального образования .....	153
6.4 Участие жителей в работе представительного органа .....	163
<b>Глава 7.</b>	
<b>СТРУКТУРА И ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ</b> .....	168
7.1 Основы статуса местной администрации .....	169
7.2 Особенности замещения должности главы местной администрации .....	172
7.3 Структура местной администрации .....	175
7.4 Особенности прекращения полномочий главы местной администрации .....	180
<b>Глава 8.</b>	
<b>ВЫБОРНЫЕ ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СЛУЖАЩИЕ</b> .....	185
8.1 Выборные должностные лица .....	186
8.1.1 Правовые основы статуса выборных должностных лиц .....	186

8.1.2 Срок полномочий, возникновение и прекращение полномочий выборных должностных лиц .....	188
8.1.3 Особенности работы на постоянной и непостоянной основе .....	190
8.1.4 Гарантии деятельности выборных должностных лиц .....	193
8.1.5 Ограничения и запреты, установленные для выборных должностных лиц .....	195
8.2 Муниципальные служащие .....	198
8.3 Особенности правового регулирования статуса лиц, замещающих муниципальные должности, муниципальной службы в четырех новых субъектах РФ .....	202
<b>Глава 9.</b>	
<b>МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ .....</b>	<b>206</b>
9.1 Муниципальная собственность .....	207
9.1.1 Понятие и состав имущества, находящегося в муниципальной собственности .....	207
9.1.2 Основания возникновения права муниципальной собственности .....	208
9.2 Местный бюджет .....	212
9.2.1 Доходная часть местных бюджетов .....	215
9.2.2 Расходная часть местных бюджетов .....	223
<b>Глава 10.</b>	
<b>КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>227</b>

10.1 Общие подходы к определению компетенции органов местного самоуправления. ....	227
10.2 Вопросы местного значения и полномочия по их решению. ....	230
10.2.1 Понятие и перечень вопросов местного значения. ....	230
10.2.2 Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного самоуправления. ....	236
10.2.3 Механизм перераспределения полномочий по решению вопросов местного самоуправления. ....	242
10.3 Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. ....	243
10.3.1 Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. ....	244
10.3.2 Добровольное осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. ....	248
<b>Глава 11.</b>	
<b>ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ. ....</b>	<b>253</b>
11.1 Общая характеристика форм и механизмов взаимодействия разных уровней публичной власти в сфере местного самоуправления. ....	254
11.2 Меры государственной финансовой поддержки. ....	256
11.3 Оценка эффективности органов местного самоуправления. .	259

11.4 Общая характеристика государственного контроля за органами местного самоуправления и их должностными лицами . . . . .	263
--	-----

11.4.1 Государственный контроль за органами местного самоуправления и их должностными лицами . . . . .	263
--	-----

11.4.2 Прокурорский надзор за органами местного самоуправления и их должностными лицами . . . . .	266
---	-----

## **Глава 12.**

### **КОНТРОЛЬ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ВЛАСТИ**

<b>НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ . . . . .</b>	<b>269</b>
--	------------

12.1 Понятие и виды муниципального контроля . . . . .	270
---	-----

12.2 Особенности ответственности органов местного самоуправления перед населением . . . . .	277
---	-----

12.3 Особенности ответственности органов местного самоуправления перед государством . . . . .	281
---	-----

12.3.1 Роспуск представительного органа муниципального образования . . . . .	282
--	-----

12.3.2 Отрешение от должности главы муниципального образования, главы местной администрации . . . . .	284
---	-----

12.3.3 Прекращение полномочий главы муниципального, городского округа в связи с утратой доверия Президента РФ . . . . .	286
---	-----

12.3.4 Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления . . . . .	287
---	-----

12.4 Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами перед населением. . . . .	290
--	-----

**Глава 13.**

<b>ГАРАНТИИ И ЗАЩИТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ . . . . .</b>	<b>293</b>
--	------------

13.1 Понятие и виды гарантий местного самоуправления. . . . .	293
---	-----

13.2 Особенности защиты местного самоуправления . . . . .	298
---	-----

13.3 Особенности использования средств конституционного правосудия в защите местного самоуправления. . . . .	307
--	-----

<b>ПРИЛОЖЕНИЕ . . . . .</b>	<b>311</b>
-----------------------------	------------

# ГЛАВА 1.

## ПОНЯТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЕГО РОЛЬ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В главе будут рассмотрены:

- ◆ понятие местного самоуправления, разные подходы к его пониманию в историческом и современном ключе;
- ◆ место местного самоуправления в системе органов публичной власти

### Основные нормативные акты и методические рекомендации

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу).

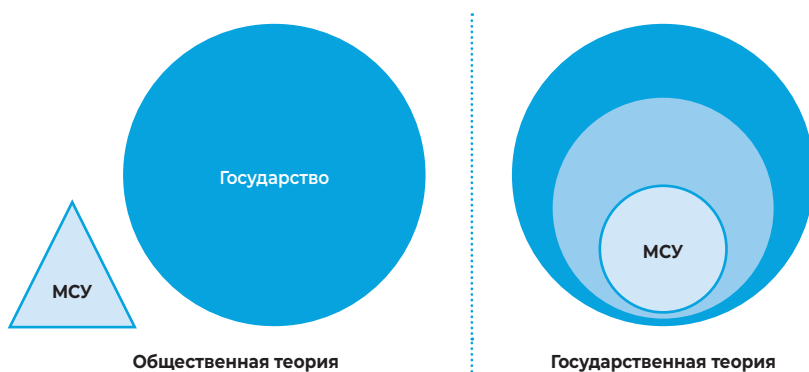
## 1.1 Основные подходы, объясняющие политико-правовую природу местного самоуправления в историческом контексте

На протяжении нескольких веков ученых и практиков волнует вопрос о политико-правовой природе, сущности местного самоуправления. Первые теории, объясняющие суть местного самоуправления, его взаимоотношения с государством и обществом, появились в середине XVIII века. Не вдаваясь в теоретические дискуссии, все многообразие теорий местного самоуправления можно свести к двум крайним проявлениям — общественной и государственной (Рисунок 1).

Суть общественной теории довольно точно описывает Н. М. Коркунов: «Сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении

за правительственными органами заведования одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов — политическим, требуя, чтобы общество и государство, каждое ведало только свои собственные интересы»<sup>1</sup>.

Сторонники государственной теории рассматривали местное самоуправление как часть государства. Всякое управление публичного характера с этой точки зрения есть дело государственное. Происходит не обособление местного сообщества, а привлечение местных жителей на службу государственным интересам и целям. Сущность самоуправления сформулировал Н. И. Лазаревский. Согласно его взглядам, она должна определяться четырьмя пунктами: «...самоуправление есть осуществление правительственных прав по поручению от государства; самоуправление есть деятельность, состоящая в исполнении местных задач государственного управления; самоуправление есть исполнение задач государственного управления самим государством; органы самоуправления являются органами и представителями самого государства»<sup>2</sup>.



**Рисунок 1.** Схематичное изображение основных теорий местного самоуправления

История российского опыта местного самоуправления показывает, что в России практически в классическом виде были воплощены общественная теория местного самоуправления и государственная теория местного самоуправления. Примером воплощения общественной теории являются земская и городская реформы 1864

<sup>1</sup> Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т. 2. С. 489.

<sup>2</sup> Цит. по: Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М., 1996. С. 15.



и 1870 гг. соответственно; примером воплощения государственной теории является система местных Советов в советской России. В обоих случаях были определенные достоинства и недостатки, успехи и неудачи.

### Это интересно

Русский ученый Л. А. Велихов отмечал, что при всех индивидуальных особенностях, присущих местному самоуправлению в разных государствах, можно отметить и некоторые бесспорные существенные признаки, ему свойственные и отличающие его от центральной правительственной власти:

- 1) различие в характере власти. Центральная государственная власть есть власть суверенная, верховная, могущая сама по себе реформировать; органы же местного самоуправления — власть подзаконная, действующая в порядке и в пределах, указанных ей верховной властью;
- 2) разграничение сфер компетенции властей центральных и местных, т. е. круга дел, предоставленных местному самоуправлению;
- 3) самостоятельные источники средств;
- 4) территориально ограниченный выборный принцип.

Л. А. Велиховым выделялись основные «выгоды и преимущества» местного самоуправления:

Во-первых, местные нужды лучше всего знакомы и ближе всего местным жителям, участвующим в избрании органов местного самоуправления и непосредственно заинтересованным в успешной деятельности последних.

Во-вторых, местное самоуправление развивает в гражданах самодеятельность, энергию, предприимчивость и ведет к высокому развитию общественных сил. Люди перестают ожидать всех благ от правительства, привыкая полагаться на самих себя.

В-третьих, общественная жизнь, при наличии местного самоуправления, равномернее распределяется по всему государству, не стягивается искусственно к центру, оставляя провинцию и периферии бессильными.

В-четвертых, местное самоуправление связывает администрацию с народом... Наряду с частными интересами у гражданина появляются общественные. Принимая участие в управлении, гражданин готов содействовать ему всеми силами, как своему собственному делу.

В-пятых, местное самоуправление дает гражданам ближайшее практическое знакомство с общественными делами.

Наконец, в-шестых, местное самоуправление является подготовительной школой для государственных деятелей высшей категории<sup>3</sup>.

В настоящее время практика показала, что природа местного самоуправления не может быть однозначно определена, затруднительно четко выделить собственно местные дела, отличные от общегосударственных.

<sup>3</sup> Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. М.; Л., 1928. Указ. соч. С.114–115.

сударственных. Местное самоуправление одновременно содержит элементы как государственного, так и общественного образования, что нашло отражение в современной трактовке этого понятия. Например, формирование комфортной городской среды — вопрос местного значения (благоустройство территории) или вопрос государственного значения (улучшение качества жизни граждан)?

Анализ норм Конституции РФ, федерального законодательства показывает, что в настоящее время в России действует теория дуализма, или двойственности, общественных и государственных начал в местном самоуправлении. С одной стороны, в Конституции РФ есть 12-я статья, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти; с другой стороны, в соответствии со статьей 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта РФ отдельными государственными полномочиями, причем реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Любопытно, что в рамках одних и тех же конституционных норм в разные годы на первое место выходили либо общественные, либо государственные начала. Так, Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее — Федеральный закон № 154-ФЗ) являлся больше воплощением общественной теории. Действующий Федеральный закон от 6 августа 2003 года (ред. от 29 мая 2023 г.) № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) является значительно большим проявлением государственных начал в местном самоуправлении.

---

<sup>4</sup> Утратил силу.

## 1.2 Современное понимание местного самоуправления

В настоящее время понятие местного самоуправления можно раскрыть в следующих аспектах.

*Местное самоуправление связано с правом граждан, местного сообщества на самостоятельное заведывание местными делами. В соответствии с частью 2 статьи 32 Конституции РФ, граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.*

### **Это интересно**

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 года № 7-П говорится о признании права на осуществление местного самоуправления в качестве коллективного права территориальных объединений граждан, а также о праве на обращение муниципальных образований в порядке конкретного конституционного нормоконтроля, т.е. в связи с обращениями граждан в Конституционный Суд РФ за защитой своих конституционных прав.

С этим пониманием местного самоуправления тесно связано и другое. *Местное самоуправление — это деятельность граждан по самостоятельному разрешению вопросов местного значения.* В части 1 статьи 2 действовавшего ранее Федерального закона № 154-ФЗ определялось, что местное самоуправление в Российской Федерации — признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и взятая под свою ответственность деятельность населения по решению, непосредственно или через органы местного самоуправления, вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Оба подхода к пониманию местного самоуправления являются довольно близкими и предполагают, что местное самоуправление — это некая субъективная составляющая, носителем которой являются граждане, местное сообщество. Поэтому в конце 1990-х годов возник соблазн отказаться от местного самоуправления, с тем чтобы полномочия органов местного самоуправления осуществлялись органами государственной власти. Данное дело рассматривалось Конституционным Судом РФ.

**Ознакомьтесь с документом**

Одним из наиболее важных для понимания местного самоуправления является Постановление от 30 ноября 2000 года № 15-П, в котором Конституционный Суд РФ подчеркнул, что как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования. Конституционный Суд РФ признал не соответствующими Конституции РФ положения законов Курской области, предусматривающие возможность для населения муниципального образования через референдум большинством голосов отказаться от реализации права на организацию местного самоуправления, поскольку тем самым допускается прекращение осуществления местного самоуправления на части территории субъекта РФ<sup>5</sup>.

В этом решении было сформулировано два новых подхода к пониманию местного самоуправления — как основы конституционного строя и как формы народовластия. Позиции Конституционного Суда РФ были полностью учтены при разработке и принятии Федерального закона № 131-ФЗ.

*Местное самоуправление — форма народовластия*, т. е. способ осуществления народом принадлежащей ему власти. В части 2 статьи 1 Федерального закона № 131-ФЗ указано, что местное самоуправление в Российской Федерации — *форма осуществления народом своей власти*, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, действующим законодательством, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

*Местное самоуправление — одна из основ конституционного строя*, основополагающий принцип организации власти, который наряду с принципом разделения властей (деление властей по горизонтали) определяет деление единой публичной власти по вертикали. Таким образом, местное самоуправление становится некой объективной реальностью, которая не зависит от волеизъявления граждан, органов власти и остается таковым, пока действует Конституция РФ.

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»».

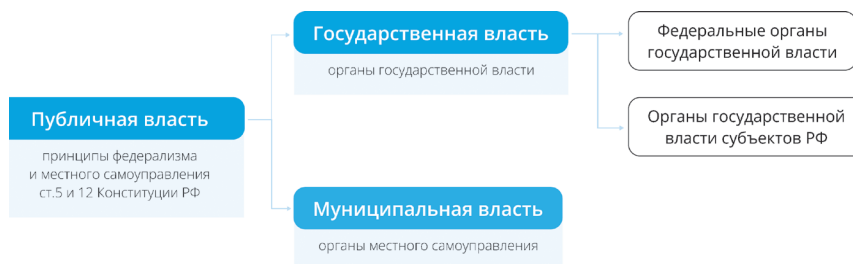
### Ознакомьтесь с документом

В части 3 статьи 5 Конституции РФ предусмотрен принцип федерализма: федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В статье 12 Конституции РФ предусмотрен принцип местного самоуправления: в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

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

Влияние принципов федерализма и местного самоуправления на систему органов публичной власти можно схематично изобразить следующим образом (Рисунок 2).



**Рисунок 2.** Схематичное изображение деления системы органов публичной власти по вертикали

*Местное самоуправление — одна из разновидностей социального управления, которое существует наряду с государственным управлением. Самоуправление — это управление, субъекты и объекты которого совпадают, а значит, управляют и выступают в качестве управляемых одни и те же лица. Данный аспект самоуправления воплощается в таких его социальных (неправовых) характеристиках, как самоорганизация, самодеятельность, саморегулирование, самоконтроль.*

В последнее время на разных политических или экспертных площадках очень часто говорят о том, что местное самоуправление — уровень власти, наиболее приближенный к населению. Все решения, принимаемые органами государственной власти, реализуются именно на территории местного самоуправления по месту проживания граждан. Местное самоуправление — точка сборки решений, принимаемых на разных уровнях публичной власти. Выполнение майских указов Президента невозможно без муниципального уровня, поскольку качество жизни людей теснейшим образом связано с местом их проживания, т. е. с местным самоуправлением.

Таким образом, местное самоуправление признается и закрепляется в качестве одной из основ конституционного строя, в качестве демократического института, который не может быть ликвидирован.

## 1.3 Место местного самоуправления в системе органов публичной власти

В 2020 году в текст Конституции РФ было внесено большое количество поправок, в том числе появились нормы о единой системе публичной власти. Однако этот термин появился в текстах юридических документов благодаря Конституционному Суду РФ еще в середине 1990-х.

### Ознакомьтесь с документом

В Постановлении от 15 января 1998 года № 3-П констатируется, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной.

Выше уже приводилась формулировка статьи 12 Конституции РФ, в которой говорится о самостоятельности местного самоуправления.

### Ознакомьтесь с документом

Конституционный Суд РФ неоднократно говорил о том, что из этих положений Конституции РФ следует, в частности, что самостоятельность местного самоуправления не является абсолютной — она определяется его компетенцией, которая устанавливается на основании Конституции РФ в соответствующем законе (Постановления от 29 марта 2011 года № 2-П и от 18 мая 2011 года № 9-П, Определения от 1 марта 2012 года № 389-О-О от 5 марта 2009 года № 375-О-О и др.).

Важно подчеркнуть, что в статье 12 Конституции РФ не говорится об отделении местного самоуправления от государства, но предусматривается организационное обособление органов местного самоуправления от органов государственной власти. Причем эта граница не является жесткой и абсолютной. Более подробно об этом будет говориться дальше в главах, посвященных системе органов местного самоуправления.

**Обратите внимание!**

Несмотря на организационное обособление местного самоуправления, оно активно участвует в реализации национальных целей развития страны.

Будучи разновидностью публичной власти, муниципальная власть имеет ряд признаков, присущих государственной власти. Именно это позволяет рассматривать и муниципальную, и государственную власть в качестве разновидностей публичной власти. И государственная, и муниципальная власть характеризуются наличием специфического обособленного аппарата, осуществляющего эту власть, — органы государственной власти и органы местного самоуправления соответственно. И государственная, и муниципальная власть обладают непрерывностью во времени, универсальностью, всеобщностью. Деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления основана на Конституции РФ, законах и иных нормативных актах.

Обе ветви власти существуют в рамках определенной территории (территория государства в целом, субъекта РФ, муниципального образования) по отношению ко всем находящимся на ней лицам. Территория является непременным условием организации и функционирования публичной власти, ее физической основой и пределами. В то же время территория муниципального образования является частью территории государства, местные жители являются гражданами государства. Муниципальные образования создаются в обязательном порядке, они не факультативны.

В случае неисполнения решений и органы государственной власти, и органы местного самоуправления имеют возможность использовать средства законодательно институализированного насилия — привлекать виновных к соответствующему виду юриди-

ческой ответственности, применять иные меры государственного принуждения. Иными словами, у органов местного самоуправления, как и у органов государственной власти, есть соответствующий комплекс полномочий государственно-властного характера, без которого невозможно управление. Только органы государственной власти и органы местного самоуправления обладают правом введения и сбора налогов, самостоятельного формирования бюджета.

В отличие от органов государственной власти органы местного самоуправления действуют не от имени государства, а от имени местного сообщества.

Органы местного самоуправления занимаются решением вопросов местного значения; органы государственной власти — вопросов государственного значения. При этом вопросы местного значения органы местного самоуправления решают с учетом особенностей развития своей территории. Экономическую базу деятельности органов местного самоуправления составляют муниципальная собственность и муниципальный бюджет; органов государственной власти — государственная собственность и государственный бюджет.

#### **Ознакомьтесь с документом**

Местное самоуправление, будучи коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно — выражением власти местного сообщества, вместе с тем в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и, прежде всего (имея в виду объективно существующие наиболее тесные взаимосвязи публичных функций и задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти), с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Возложение Конституцией Российской Федерации именно на органы местного самоуправления самостоятельного решения вопросов местного значения (статья 130, часть 1) не препятствует конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участию органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории — как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (статья 132, часть 2, Конституции



Российской Федерации), так и в иных формах (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 года № 33-П).

Таким образом, под единством системы публичной власти понимается, прежде всего, функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Это не отрицает самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (статья 12 Конституции Российской Федерации)<sup>6</sup>.

В Федеральном законе от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» приводится первое и единственное определение единой системы публичной власти, сформулированное после внесения изменений в Конституцию РФ в 2020 году.

#### **Ознакомьтесь с документом**

В Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации» говорится, что под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции РФ и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

Координация деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти, представляет собой систему действий и решений, которые направлены на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляются и принимаются в соответствии с Конституцией РФ Президентом РФ, а также в пределах своей компетенции Правительством РФ, Государственным Советом, другими органами публичной власти.

В настоящее время законодательство о системе публичной власти частично формируется заново (например, принимаются законы об органах государственной власти, которых раньше не было), частично реформируется. Так, в 2021 году был принят новый закон об организации государственной власти в субъектах РФ — Феде-

<sup>6</sup> Аналитические материалы Совета Федерации, подготовленные правовым управлением к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Повышение качества муниципального управления», состоявшегося 6 июня 2023 года.

ральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ (ред. от 14 апреля 2023 г.) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

В Государственную Думу в декабре 2021 года сенатором А. А. Клишасом и депутатом П. А. Крашенинниковым был внесен проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»; законопроект принят Государственной Думой в первом чтении 25 января 2022 г.

В проекте закона под местным самоуправлением предлагается понимать признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ форму самоорганизации граждан в целях самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения) в пределах полномочий, предусмотренных в соответствии с Конституцией РФ, данным Федеральным законом, другими федеральными законами.

В настоящее время работа над законопроектом приостановлена. Одна из причин — наличие большого количества поправок, в том числе в части понимания роли и места местного самоуправления в единой системе публичной власти.

### **Практические выводы:**

- ◆ Местное самоуправление — явление многозначное. Это и форма народовластия, и самостоятельная деятельность граждан. Одновременно с этим местное самоуправление — одна из основ конституционного строя, важная часть российской государственности, характеризующая доверие общества к власти.
- ◆ Принципы федерализма и местного самоуправления лежат в основе формирования системы органов публичной власти по вертикали, где органы местного самоуправления занимают нижний уровень, максимально приближенный к населению.

## ГЛАВА 2.

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ НОРМОТВОРЧЕСТВО

В главе будут рассмотрены:

- ◆ нормы Конституции РФ и правовые акты федерального уровня, регулирующие местное самоуправление;
- ◆ особенности формирования законодательства субъектов РФ, в том числе на новых территориях;
- ◆ система муниципальных правовых актов;
- ◆ устав муниципального образования как основной документ муниципального образования.

### Основные нормативные акты и методические рекомендации

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ (ред. от 8 декабря 2020 г.) «О государственной регистрации уставов муниципальных образований».

Федеральный закон от 28 февраля 2023 года № 43-ФЗ «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы».

Декларация о принципах местного самоуправления в государствах — участниках Содружества, принятая 29 октября 1994 года.

Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2008 года № 657 (ред. от 20 ноября 2018 г.) «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов»

## 2.1 Конституция Российской Федерации и правовые акты федерального уровня

В статье 4 Федерального закона № 131-ФЗ указывается, что правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция РФ, федеральные

конституционные законы, федеральные законы, федеральные подзаконные акты, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

В данном определении на первое место поставлены международные акты, а Конституция РФ упомянута под вторым номером<sup>7</sup>. Такое понимание расходится с содержанием статей 15, 125 Конституции РФ; приоритет норм внутригосударственного права усилился с принятием в 2020 году поправок к Конституции РФ.

## 2.1.1 Конституция Российской Федерации о местном самоуправлении

Главенствующее положение в системе юридических норм, регулирующих местное самоуправление, занимают конституционные нормы. Нормы Конституции РФ определяют политико-правовую природу местного самоуправления, представляют собой совокупность юридических принципов и предписаний, которые определяют политико-правовую природу местного самоуправления, закрепляют основные права граждан в области местного самоуправления, регулируют основы правового статуса органов местного самоуправления и их взаимоотношений с государством.

В Конституции РФ уделяется достаточно много внимания вопросам местного самоуправления. Местное самоуправление упоминается в статьях 3, 8, 9, 12, 15, 18, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46, 72, 130–133; ему посвящена глава 8 Конституции РФ. Нужно обратить внимание на то, что органам государственной власти субъектов РФ на конституционном уровне уделяется значительно меньшее внимание.

Для понимания пределов правового регулирования разных уровней публичной власти следует обратить внимание на содержание статей 71 и 72 Конституции РФ.

<sup>7</sup> Россия вышла из Совета Европы; Европейская хартия местного самоуправления была денонсирована на основании Федерального закона от 28 февраля 2023 г. N 43-ФЗ «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы».

### Ознакомьтесь с документом

Статья 71 Конституции РФ. В ведении Российской Федерации находятся:

<...>

- в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- г) организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти

Статья 72 Конституции РФ. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

<...>

- н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Следовательно, если буквально читать Конституцию РФ, то правовое регулирование местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Это означает, что на федеральном уровне устанавливаются общие принципы, определяются общие рамки правового регулирования; субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование, отражающее региональную и иную местную специфику в установленных пределах. Таким образом, законы должны приниматься как на федеральном, так и на региональном уровне.

### Обратите внимание!

Кроме того, еще в 1996 году Конституционный Суд РФ в Постановлении от 30 мая 1996 года № 13-П сформулировал очень важную позицию, существенно влияющую на разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ в сфере местного самоуправления. Конституционный Суд РФ указал, что устанавливающие предельный срок выборов, а также предельный срок сохранения полномочий назначенных глав местных администраций (глав местного самоуправления), положения статей 58 и 59 Закона могут рассматриваться и как определенная гарантия таких закрепленных Конституцией РФ прав, как право народа на осуществление своей власти через органы местного самоуправления (часть 2 статьи 3), права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (часть 2 статьи 32), осуществлять местное самоуправление путем референдумов, выборов, других форм прямого волеизъявления (часть 2 статьи 130). Регулирование и защита такого рода прав, согласно статье 71 (пункт «в») Конституции РФ, находится в ведении Российской Федерации, а их защита, в соответствии со статьей 72 (пункт «б» части 1), – в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Следовательно, эти вопросы могут решаться федеральным законом<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 1996 года № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 22 апреля 1996 года)».

Иными словами, если рассматривать местное самоуправление как конституционное право граждан, то его правовое регулирование, в соответствии со статьей 71 Конституции РФ, находится в исключительном ведении Российской Федерации; если местное самоуправление рассматривается как форма народовластия, форма организации публичной власти, то его регулирование находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов.

Более подробно полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ урегулированы в статьях 5 и 6 Федерального закона № 131-ФЗ.

## 2.1.2 Федеральное законодательство о местном самоуправлении

Весь массив федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих местное самоуправление, можно с определенной долей условности разделить на две группы:

- 1) законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие только или преимущественно местное самоуправление (например, федеральные законы о муниципальной службе, о государственной регистрации уставов муниципальных образований); большое значение в этой группе законодательных актов имеет Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- 2) законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие отдельные отрасли или сферы общественной жизни (например, законы РФ о занятости населения, об образовании, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Жилищный кодекс РФ).

### Это интересно

На сайте комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению размещена информация о том, что сотрудниками комитета было выявлено: 178 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 1766 полномочий и прав органов местного самоуправления. Из них 160 отраслевых федеральных законов содержат как полномочия по решению вопросов местного значения, так и полномочия и права за пределами вопросов местного значения. 18 отраслевых федеральных законов содержат только полномочия и права за пределами вопросов местного значения<sup>9</sup>.

Как правило, в законах второй группы есть разделы (главы), посвященные полномочиям местного самоуправления. Эти законы принимались в разное время. И очень часто возникают ситуации, когда отраслевые законы иным образом регулируют разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В преамбуле Федерального закона № 131-ФЗ говорится, что в нем, в соответствии с Конституцией РФ, устанавливаются общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяются государственные гарантии его осуществления.

### Ознакомьтесь с документом

В статье 5 Федерального закона № 131-ФЗ перечислены полномочия федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления:

- ▶ определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, устанавливаемых данным Федеральным законом;
- ▶ правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и субъектов РФ прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления;
- ▶ правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;
- ▶ правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами в порядке, установленном данным Федеральным законом.

<sup>9</sup> Более подробно см.: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Polnomochiya-mestnogo-samoupravleniya>.

Дополнительно в законе подчеркивается, что осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, Федеральным законом № 131-ФЗ и другими федеральными законами.

Более того, в части 3 статьи 5 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается, что в случае противоречия федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции РФ, данному Федеральному закону применяются Конституция РФ и данный Федеральный закон. Следует обратить внимание на то, что все федеральные законы обладают равной юридической силой; правила разрешения коллизий и противоречий основаны на иных принципах (например, в случае противоречия законов, имеющих равную юридическую силу, действует тот, который принят позднее).

Важную роль в правовом регулировании местного самоуправления играют решения Президента РФ и Правительства РФ.

Например, Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. (ред. от 11 июня 2021 г.) № 607 утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов; Указом Президента РФ от 19 апреля 2023 года № 288 утвержден состав Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления и состав президиума этого Совета.

#### **Обратите внимание!**

Указом Президента РФ от 10 июня 2012 года № 805 «О Дне местного самоуправления» 21 апреля установлен праздник – День местного самоуправления. В этот день в 1785 году была издана Жалованная грамота городам, положившая начало развитию российского законодательства о местном самоуправлении.

Федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, муниципальным органам, организациям и общественным объединениям рекомендовано проводить мероприятия, посвященные Дню местного самоуправления.



В последние годы большое значение имеют поручения Президента РФ, принимаемые по итогам совещаний, мероприятий или иных событий. Например, по итогам заседания Государственного Совета РФ, состоявшегося 22 декабря 2022 года, Правительству РФ совместно с Администрацией Президента РФ поручено представить предложения по повышению привлекательности государственной и муниципальной службы для молодежи, в том числе по совершенствованию организации стажировок в органах государственной власти и органах местного самоуправления для лиц, обучающихся в образовательных организациях высшего образования, предусмотренные соответствующие механизмы финансирования<sup>10</sup>.

#### **Ознакомьтесь с документом!**

В перечне поручений, утвержденных Президентом РФ по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления, состоявшегося 30.01.2020, говорится, что Правительству РФ поручено<sup>11</sup>:

- 1) представить проект основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года;

<...>

- 9) разработать методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов для обеспечения достижения целевых показателей соответствующих национальных проектов.

В перечне поручений, утвержденных Президентом РФ по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления, состоявшегося 30.01.2020, большое внимание уделено вопросам государственного контроля за местным самоуправлением, повышению престижа муниципальной службы и подготовки муниципальных кадров, а также развитию территории<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Полный текст перечня поручений см.: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/by-date/29.01.2023>.

<sup>11</sup> Полный текст перечня поручений см.: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/copy/62919>.

<sup>12</sup> Полный текст перечня поручений см.: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/71296>.

Характеризуя полномочия Правительства РФ в сфере местного самоуправления, следует обратить внимание, что в тексте Федерального закона РФ есть указание на то, что те или иные вопросы требуют определенного правового регулирования (Таблица 1).

Таблица 1. Отдельные примеры указаний на необходимость правового регулирования актами Правительства РФ, содержащиеся в Федеральном законе № 131-ФЗ

№ статьи Федерального закона № 131-ФЗ и ее содержание		Решение Правительства РФ
Ч. 6 ст. 9.1	Наименование муниципального образования подлежит включению в государственный реестр муниципальных образований Российской Федерации в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации	Постановление Правительства РФ от 8 февраля 2017 года № 151 (ред. от 3 сентября 2021 г.) «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации»
Ч. 3-4 ст. 11	Перечень субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, территории которых относятся к территориям с низкой или высокой плотностью сельского населения, утверждается Правительством Российской Федерации	Распоряжение Правительства РФ от 25 мая 2004 года № 707-р (ред. от 4 ноября 2004 г.) «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой либо с высокой плотностью населения
П. 6 ч. 1 ст. 17	К полномочиям органов местного самоуправления относится организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации	Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2006 г. N 670 «О порядке предоставления органами местного самоуправления органам государственной власти статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования»
Ч. 3 ст. 43.1	Ведение федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.	Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2008 года № 657 (ред. от 20 ноября 2018 г.) «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов»
Ч. 5 ст. 51	Органы местного самоуправления ведут реестры муниципального имущества в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти	Приказ Минэкономразвития России от 30 августа 2011 года № 424 (ред. от 13 сентября 2019 г.) «Об утверждении порядка ведения органами местного самоуправления реестров муниципального имущества»

Кроме того, Правительство РФ принимает и иные решения, которые имеют большое значение для сферы местного самоуправления. Например, Постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2020 года № 2220 утверждены Правила определения органами местного самоуправления границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции и розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2022 года № 2560 утверждены Правила размещения государственными органами, органами местного самоуправления и подведомственными организациями информации на своих официальных страницах, получения доступа к информации, размещаемой на официальных страницах, и осуществления взаимодействия с пользователями информацией на официальных страницах с использованием инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме, предусмотренной Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», и Правила взаимодействия официальных сайтов и официальных страниц с федеральной государственной информационной системой «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», включая требования, предъявляемые к такому взаимодействию.

Большое значение имеют акты федеральных министерств и ведомств. Например, Минтруд России утвердил Справочник типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы; приказом Минстроя России от 6 апреля 2018 года № 216/пр утверждены Методические рекомендации для субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по определению порядка ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и по предоставлению таким гражданам жилых помещений по договору социального найма; письмо Минфина России от 12 мая 2023

года № 02-06-10/43437 о бюджетном учете земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, впервые вовлекаемых уполномоченным органом местного самоуправления в хозяйственный оборот и др.

## 2.2 Законодательство субъектов Российской Федерации

### 2.2.1 Общая характеристика полномочий органов государственной власти местного самоуправления в сфере местного самоуправления

В статье 6 Федерального закона № 131-ФЗ перечислены полномочия органов государственной власти субъектов РФ по правовому регулированию местного самоуправления.

#### **Ознакомьтесь с документом**

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления относится правовое регулирование:

- ▶ вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ в случаях и порядке, установленных данным Федеральным законом;
- ▶ прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;
- ▶ прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ;
- ▶ прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов РФ в порядке, установленном данным Федеральным законом.

Таким образом, органы государственной власти субъектов РФ могут регулировать только те вопросы, которые им прямо предписано регулировать Федеральным законом № 131-ФЗ. В Таблице 2 приводятся отдельные примеры формулировок, содержащиеся в Федеральном законе № 131-ФЗ. В одних случаях говорится о праве органов государственной власти субъектов РФ, а в других — об обязанности; как правило, необходимо принятие соответствующего закона субъекта РФ, но в ряде случаев допускаются и иные варианты.

### Возможные риски

Контрольно-надзорные органы, правоприменительные органы не всегда признают право органов местного самоуправления осуществлять опережающее правовое регулирование и принимать собственные нормативные правовые акты в случае отсутствия закона субъекта РФ. Судебная практика складывается разноректорно.

**Таблица 2.** Примеры отсылок к региональному законодательству, содержащиеся в Федеральном законе № 131-ФЗ

Ч. 2 ст. 7	По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов РФ
Ч. 3 ст. 7	За неисполнение муниципальных правовых актов гражданами, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ
Ч. 3 ст. 16	Законами субъектов РФ могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств
Ч. 1.2 ст. 17	Законами субъекта РФ в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Такие законы субъекта РФ вступают в силу с начала очередного финансового года
Ч. 4 ст. 22	Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений, является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта РФ и не может превышать 5 процентов от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным

Продолжение Таблицы 2

Ч. 3.1 ст. 23	Законом субъекта РФ, в соответствии с данным Федеральным законом и другими федеральными законами, могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств
Ч. 10 ст. 26.1	В отношении инициативных проектов, выдвигаемых для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ, требования к составу сведений, которые должны содержать инициативные проекты, порядок рассмотрения инициативных проектов, в том числе основания для отказа в их поддержке, порядок и критерии конкурсного отбора таких инициативных проектов, устанавливаются в соответствии с законом и (или) иным нормативным правовым актом субъекта РФ
Ч. 3 ст. 27.1	Законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций может быть установлено иное наименование должности старосты сельского населенного пункта.
Ч. 4 ст. 31	Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ
Ч. 5.1 ст. 40	Гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации

В субъектах РФ вопросы местного самоуправления регулируются конституциями (уставами) субъектов РФ, законами субъектов РФ, подзаконными актами. Учитывая объем компетенции органов государственной власти субъектов и установленный в отношении них способ правового регулирования (регулируют то, что прямо предписано), в субъектах РФ было введено большое количество законодательных и иных нормативных правовых актов с узким предметом правового регулирования; встречается большое количество законов «об отдельных» или «О «некоторых» вопросах местного самоуправления. Во многих субъектах РФ были отменены законы о местном самоуправлении.

#### Ознакомьтесь с документами

Закон Тамбовской области от 25 февраля 2017 года № 86-З (ред. от 27 декабря 2022 г.) «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Тамбовской области».

Закон Тверской области от 15 июля 2015 года № 76-ЗО (ред. от 2 марта 2023 г.) «Об отдельных вопросах, связанных с осуществлением полномочий лиц, замещающих муниципальные должности в Тверской области».

Закон Ярославской области от 12 февраля 2007 года № 6-з (ред. от 28 февраля 2023 г.) «Об отдельных вопросах назначения и проведения референдума Ярославской области и местного референдума и о порядке голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления».

Закон Ненецкого автономного округа от 17 февраля 2010 года № 8-ОЗ (ред. от 31 марта 2023 г.) «О регулировании отдельных вопросов организации местного самоуправления на территории Ненецкого автономного округа».

Закон Краснодарского края от 22 декабря 2021 года № 4615-КЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Краснодарском крае».

Закон Астраханской области от 12 ноября 2014 года № 71/2014-ОЗ (ред. от 6 декабря 2021 г.) «Об отдельных вопросах правового регулирования местного самоуправления в Астраханской области».

Закон Республики Дагестан от 8 декабря 2015 года № 117 (ред. от 10 декабря 2021 г.) «О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Республике Дагестан».

Закон Пензенской обл. от 1 марта 2004 года № 580-ЗПО (ред. от 7 сентября 2022 г.) «О некоторых вопросах, связанных с реализацией в Пензенской области Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

Закон Челябинской области от 11 июня 2015 года № 189-ЗО (ред. от 3 июня 2022 г.) «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области».

Закон Ямало-ненецкого автономного округа от 27 октября 2014 года № 76-ЗАО (ред. от 24 марта 2023 г.) «О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Ямало-Ненецком автономном округе».

Закон Республики Алтай от 13 декабря 2017 года № 61-РЗ «Об отдельных вопросах организации и деятельности органов местного самоуправления в Республике Алтай и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Алтай».

Закон Республики Тыва от 6 апреля 2005 года № 1237 ВХ-1 (ред. от 27 декабря 2021 г.) «О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Республике Тыва».

Закон Красноярского края от 1 декабря 2014 года № 7-2884 (ред. от 21 ноября 2019 г.) «О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае».

Среди нормативных правовых актов субъектов РФ особенно следует выделить государственные программы по поддержке местного самоуправления, муниципальной службы или иным вопросам, связанным с развитием местного самоуправления.

**Ознакомьтесь с документами**

Постановление Правительства Воронежской обл. от 29 мая 2019 года № 531 (ред. от 8 июня 2023 г.) «Об утверждении государственной программы Воронежской области «Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления»».

Постановление Правительства Тульской области от 18 января 2018 года № 12 (ред. от 13 сентября 2022 г.) «Об утверждении государственной программы Тульской области «Реализация государственной национальной политики и развитие местного самоуправления в Тульской области»».

Постановление Администрации Псковской области от 30 декабря 2020 года № 477 (ред. от 28 декабря 2022 г.) «Об утверждении Государственной программы Псковской области «Поддержка развития местного самоуправления в Псковской области»».

Постановление Правительства Красноярского края от 30 сентября 2013 года № 517-п (ред. от 16 мая 2023 г.) «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Содействие развитию местного самоуправления»».

Постановление Администрации Томской области от 4 апреля 2023 года № 163а «Об утверждении ведомственной целевой программы «Государственная поддержка развития местного самоуправления в Томской области»».

Постановление Правительства Хабаровского края от 27 декабря 2013 года № 464-пр (ред. от 19 мая 2023 г.) «Об утверждении государственной программы Хабаровского края «Содействие развитию местного самоуправления в Хабаровском крае»».

Постановление Правительства Рязанской области от 11 ноября 2015 года № 280 (ред. от 16 мая 2023 г.) «Об утверждении государственной программы Рязанской области «Развитие местного самоуправления и гражданского общества»».

Постановление Правительства РК от 19 декабря 2013 года № 365-П (ред. от 31 марта 2023 г.) «Об утверждении государственной программы Республики Карелия «Развитие институтов гражданского общества и развитие местного самоуправления, защита прав и свобод человека и гражданина»».

Постановление Правительства Архангельской области от 10 октября 2019 года № 548-пп (ред. от 10 мая 2023 г.) «Об утверждении государственной программы Архангельской области «Совершенствование государственного управления и местного самоуправления, развитие институтов гражданского общества в Архангельской области»».

Постановление Администрации Костромской области от 30 января 2014 года № 13-а (ред. от 22 мая 2023 г.) «Об утверждении государственной программы Костромской области «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций и содействие развитию местного самоуправления на территории Костромской области»».

Постановление Правительства Новгородской области от 20 июня 2019 года № 229 (ред. от 1 марта 2023 г.) «О государственной программе Новгородской области «Государственная поддержка развития местного самоуправления в Новгородской области и социально ориентированных некоммерческих организаций Новгородской области на 2019–2026 годы»».

Распоряжение Правительства Иркутской области от 6 марта 2019 года № 116-рп (ред. от 3 августа 2022 г.) «Об утверждении программы развития муниципальной службы в Иркутской области на 2019–2024 годы»».



Постановление Правительства Курганской области от 14 января 2021 года № 1 (ред. от 27 марта 2023 г.) «О государственной программе Курганской области "Развитие государственной гражданской службы Курганской области и муниципальной службы в Курганской области"».

Постановление Правительства Тюменской области от 28 декабря 2022 года № 1021-п «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Тюменской области и муниципальной службы в Тюменской области на 2023–2024 годы».

Постановление Правительства ХМАО — Югры от 31 октября 2021 года № 489-п (ред. от 14 апреля 2023 г.) «О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры "Развитие государственной гражданской и муниципальной службы"».

Приказ Комитета РА по взаимодействию с органами местного самоуправления от 10 августа 2018 года № 43-п (ред. от 27 октября 2022 г.) «Об утверждении ведомственной целевой программы «Развитие муниципальной службы в Республике Адыгея» на 2021–2025 годы».

## 2.2.2 Первые шаги органов государственной власти новых субъектов РФ по формированию правовых основ местного самоуправления

В 2022 году в состав Российской Федерации вошли четыре новых субъекта — Донецкая и Луганская Народные Республики, Запорожская и Херсонская области. В отношении каждой территории был принят отдельный федеральный конституционный закон<sup>13</sup>. В статьях 11 ФКЗ № 5, 6, 7, 8 урегулирован определенный круг вопросов, важных для формирования местного самоуправления: есть положения о формировании территориальных основ местного самоуправления, избрании органов местного самоуправления. Кроме того, в отдельных статьях говорится об особенностях поступления на муниципальную службу, проведении муниципальных закупок, соблюдении требований градостроительного законодательства и ряде иных вопросов.

<sup>13</sup> Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 года № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики»; Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики»; Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 года № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Запорожской области»; Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 года № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Херсонской области» (далее — ФКЗ № 5, 6, 7, 8).

Формирование правовых основ местного самоуправления в Донецкой и Луганской Народных Республиках, Запорожской и Херсонской областях связано с решением разных задач, среди которых особенно следует выделить:

- ◆ принятие нормативных правовых актов, предусмотренных ФКЗ № 5, 6, 7, 8, иными федеральными документами; фактически в каждом из четырех субъектов РФ принимается массив законодательства, обеспечивающего формирование местного самоуправления в переходный период;
- ◆ принятие нормативных правовых актов, которые не относятся к числу первоочередных, но наличие которых необходимо для полноценного функционирования местного самоуправления;
- ◆ гармонизация законодательства всех четырех субъектов, которое было сформировано до их принятия в состав РФ, с законодательством РФ.

В соответствии с ФКЗ № 5, 6, 7, 8, для новых субъектов РФ установлен переходный период, который начался с принятия в Российскую Федерацию и образования в составе Российской Федерации нового субъекта и до 1 января 2026 года.

Анализ нормативных правовых актов, уже принятых в новых субъектах РФ, показывает, что следует разделять ситуацию по их гармонизации с российским законодательством и формированием единого правового пространства, сложившуюся в Донецкой, Луганской Народных Республиках и Запорожской, Херсонской областях. Существенной особенностью является наличие в республиках большого массива законодательства, принятого в период 2014–2022 годов, т. е. до вхождения в состав Российской Федерации.

#### **Возможные риски**

Если органы государственной власти ДНР и ЛНР в 2014–2022 гг. являлись органами государственной власти самостоятельных государств, то сейчас они являются органами государственной власти субъектов РФ. Поэтому внесение изменений органами государственной власти субъекта РФ в решение, принятое самостоятельным государством, может породить судебные споры и правовые коллизии, поставить под сомнение легитимность принимаемых решений. Этот вопрос требует дополнительного правового регулирования.

Несмотря на то, что этот вопрос в целом урегулирован в статье 4 Федерального конституционного закона № 5, 6, 7, 8, на практике возникает большое количество вопросов и трудностей.

#### **Ознакомьтесь с документом**

В статье 4 Федерального конституционного закона от 4 октября 2022 года № 5 говорится следующее:

Законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации действуют на территории Донецкой Народной Республики со дня принятия в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образования в составе Российской Федерации нового субъекта, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным конституционным законом.

Нормативные правовые акты Донецкой Народной Республики действуют на территории Донецкой Народной Республики до окончания переходного периода или до принятия соответствующего нормативного правового акта Российской Федерации и (или) нормативного правового акта Донецкой Народной Республики.

Нормативные правовые акты Донецкой Народной Республики, противоречащие Конституции Российской Федерации, не применяются.

Луганская Народная Республика стала первой из четырех новых субъектов РФ, в которой уже принят закон о местном самоуправлении — Закон от 30 марта 2023 года № 432-III «О местном самоуправлении в Луганской Народной Республике». Следует, безусловно, приветствовать подобную деятельность органов государственной власти республики. Ознакомление с текстом Закона позволяет прийти к выводу, что для региональных органов государственной власти весьма непростым оказался вопрос определения пределов собственного правового регулирования. Текст Закона содержит большое количество отсылочных норм, что является вполне закономерным: согласно статье 6 Федерального закона № 131-ФЗ, органы государственной власти субъектов РФ могут осуществлять правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ в случаях и порядке, установленных данным Федеральным законом. В августе 2023 года был принят закон о местном самоуправлении ДНР — Закон Донецкой Народной Республики от 17 августа 2023 года № 468-III «О местном самоуправлении в Донецкой Народной Республике».

Во всех новых субъектах РФ приняты нормативные правовые акты, которыми соответствующие территории наделяются статусом муниципальных образований и утверждаются их границы, а также

документы, необходимые для организации и проведения муниципальных выборов. Более подробные сведения о формировании правового пространства в сфере местного самоуправления в новых субъектах РФ будут изложены в последующих главах.

## 2.3 Система муниципальных правовых актов

В Федеральном законе № 131-ФЗ есть несколько статей, в которых говорится о понятии, признаках и системе муниципальных правовых актов.

### Ознакомьтесь с документом

Согласно статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ, муниципальный правовой акт — решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

В статье 7 Федерального закона № 131-ФЗ указывается, что:

- ◆ По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.
- ◆ По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации.

- ◆ Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.
- ◆ За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.
- ◆ Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, данному Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов РФ.
- ◆ Муниципальные нормативные правовые акты иных муниципальных образований, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, могут подлежать экспертизе, проводимой органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований в порядке, установленном муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Вся совокупность нормативных и ненормативных актов муниципального образования представляет собой систему муниципальных правовых актов. В соответствии со статьей 43 Федерального закона № 131-ФЗ, в систему муниципальных правовых актов входят:

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

**Обратите внимание!**

В статье 43 Федерального закона № 131-ФЗ установлены виды муниципальных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления и их должностными лицами:

- ▶ представительный орган муниципального образования принимает решения;
- ▶ глава муниципального образования издает постановления и распоряжения;
- ▶ председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения;
- ▶ глава местной администрации издает постановления и распоряжения;
- ▶ иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы.

В настоящее время есть большое количество методических материалов, содержащих рекомендации по подготовке и принятию муниципальных правовых актов, которые готовятся как представителями органов власти или советами муниципальных образований, так и экспертами.

**Например**

- ▶ Методические рекомендации по подготовке муниципальных нормативных правовых актов / авторы-сост.: Атагимова Э.И., Макаренко Т.Н., Рыбакова О.С., Сарапкина Е.Н. — М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2018. — 136 с.
- ▶ Материал подготовлен СМО Ульяновской области: Сборник материалов и правоприменительной практики по вопросам подготовки правовых актов (ч. 1). Ульяновск, 2021. — 137 с.; Сборник материалов и правоприменительной практики по вопросам подготовки правовых актов (часть 2). Ульяновск, 2021. — 215 с.
- ▶ Материал подготовлен СМО Белгородской области при участии представителей Минюста по Белгородской области: Методические рекомендации по оформлению муниципальных нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований Белгородской области / составители Ж.Н.Киреева, А.В.Левченко, С.А.Мазикина, М.И.Подорога, Е.Н.Пшеничных, Ю.В. Юрченко, С.В.Двулучанская, отв. ред. Т.А. Бочарова. Белгород, 2019. — 49 с.

На основании статьи 43.1 Федерального закона № 131-ФЗ, муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме, подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта РФ, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта РФ в порядке, установленном законом субъекта РФ.

Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов состоит из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов РФ.

Ведение федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов осуществляется Минюстом России через территориальные органы.

Согласно постановлению Правительства РФ от 10 сентября 2008 г. (ред. от 20 ноября 2018 г.) № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов», федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов ведется в целях обеспечения верховенства Конституции РФ и федеральных законов, учета и систематизации муниципальных нормативных правовых актов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации и создания условий для получения информации о муниципальных нормативных правовых актах органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями. Регистр ведется в электронном виде на русском языке. Регистры муниципальных нормативных правовых актов субъектов РФ подлежат постоянному хранению в составе регистра независимо от того, утратили эти акты силу или нет.

#### **Обратите внимание!**

Порядок предоставления сведений, содержащихся в регистре, определяется Министерством юстиции Российской Федерации по согласованию с Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. В настоящее время этот вопрос урегулирован приказом Минюста России от 4 марта 2021 года № 27 «Об организации работы по ведению федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов».

В приложениях 4 и 5 к Приказу приводятся Методика ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и Порядок предоставления сведений, содержащихся в федеральном регистре муниципальных нормативных правовых актов.

## 2.4 Устав муниципального образования

Устав муниципального образования — основной нормативный правовой акт муниципального образования. Устав является своеобразной малой конституцией на территории муниципального образования.

Как и Конституция РФ или ее субъектов, устав муниципального образования обладает рядом особенностей. Как акт учредительного характера, устав муниципального образования придает правовой характер фактически сложившимся или складывающимся отношениям. Например, органы местного самоуправления наделяются правами юридического лица в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и уставом муниципального образования (часть 2 статьи 41 этого Закона).

Устав имеет всеобъемлющий и всеохватывающий характер правового регулирования. Устав регулирует отношения, которые затрагивают все стороны, все сферы жизни местного сообщества, связанные с решением вопросов местного значения. Естественно, устав не может и не призван регулировать указанные отношения подробно. Более детальная регламентация осуществляется посредством принятия иных нормативных актов.

Устав обладает высшей юридической силой в массиве норм, принимаемых органами местного самоуправления или населением непосредственно. Это означает, что все акты, принимаемые органами местного самоуправления или населением непосредственно, должны соответствовать уставу, заложенной в нем концепции, принципам и нормам. Высшая юридическая сила или верховенство устава муниципального образования означает также необходимость следования всеми субъектами права, расположенными на территории муниципального образования, тем правилам, которые заложены в уставе муниципального образования.

Устав муниципального образования характеризуется особым порядком принятия, а также внесения изменений или дополнений. Согласно части 3 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ, устав



муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях, в которых полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, — населением непосредственно на сходе граждан.

#### **Обратите внимание!**

Устав муниципального образования принимается большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. В случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, голос главы муниципального образования учитывается при принятии устава муниципального образования как голос депутата представительного органа муниципального образования.

В Законе четко установлено, что квалифицированное большинство определяется не от числа присутствующих депутатов или избранных депутатов, а от установленной численности депутатов, т. е. той цифры, которая содержится в уставе муниципального образования.

Несмотря на то, что население как бы отстранено от принятия устава, в Федеральном законе № 131-ФЗ предусмотрены механизмы обязательного участия населения муниципального образования в процедуре разработки и обсуждения проекта устава:

- ◆ **во-первых**, проект устава муниципального образования подлежит официальному опубликованию (обнародованию) не позднее, чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования (часть 4 статьи 44);
- ◆ **во-вторых**, одновременно должен быть опубликован порядок учета предложений по проекту устава, а также порядок участия граждан в его обсуждении (часть 4 статьи 44);
- ◆ **в-третьих**, обязательному вынесению на публичные слушания подлежит проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией РФ, федеральными законами (часть 3 статьи 28).

Устав муниципального образования должен быть достаточно стабильным, т. е. не меняться в течение сравнительно долгого времени,

что в значительной мере способствовало бы стабильности взаимодействий на территории. Это должно обеспечиваться соответствующей процедурой внесения дополнений и поправок, зафиксированной в тексте устава. Важнейшим требованием к уставу является наличие в нем механизмов реализации положений и норм; в уставе должны содержаться четкие нормы прямого действия.

#### **Ознакомьтесь с документом**

В соответствии со статьей 44 Федерального закона № 131-ФЗ, уставом муниципального образования должны определяться:

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

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

Устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном федераль-

ным законом. Государственная регистрация устава муниципального образования необходима для включения муниципального образования в единый федеральный реестр муниципальных образований для приобретения соответствующими органами местного самоуправления прав юридических лиц.

#### **Ознакомьтесь с документом**

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ (ред. от 8 декабря 2020 г.) «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», для государственной регистрации устава муниципального образования представляются:

- ▶ устав муниципального образования, решение представительного органа муниципального образования либо решение схода граждан о принятии устава муниципального образования в одном экземпляре, а также на электронном носителе;
- ▶ протокол заседания представительного органа муниципального образования либо протокол схода граждан, на которых был принят устав муниципального образования;
- ▶ сведения об источниках и о датах официального опубликования (обнародования) проекта устава муниципального образования, муниципального правового акта о порядке учета предложений по этому проекту и порядке участия граждан в его обсуждении, а также сведения о результатах публичных слушаний по проекту устава муниципального образования.

Устав муниципального образования на бумажном носителе представляется с пронумерованными и прошитыми страницами, скрепленными печатью представительного органа муниципального образования (печатью местной администрации в случае принятия устава муниципального образования на сходе граждан).

#### **Обратите внимание!**

Основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования могут быть (часть 6 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ):

- 1) противоречие устава Конституции РФ, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов РФ;
- 2) нарушение установленного федеральным законом порядка принятия устава.
- 3) наличие в уставе коррупциогенных факторов.

Отказ в государственной регистрации устава муниципального образования, а также нарушение установленных сроков государственной регистрации устава муниципального образования могут быть обжалованы гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

**Ознакомьтесь с документом**

На сайте Управления Минюста по Челябинской области размещен обзор типичных ошибок<sup>14</sup>. К ним отнесены:

- 1) несоблюдение порядка принятия муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования:
  - ▶ нарушение 30-дневного срока между опубликованием проекта решения и принятием решения на заседании представительного органа муниципального образования (пункт 5 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ),
  - ▶ утверждение муниципального правового акта о порядке учета предложений по проекту, а также порядка участия граждан в его обсуждении главой муниципального образования (пункт 4 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ),
  - ▶ непроведение публичных слушаний в тех случаях, когда их проведение является обязательным (изменения в устав не являются воспроизведением положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Конституции (устава) или законов субъекта Российской Федерации) в целях приведения устава муниципального образования в соответствие с этими нормативными правовыми актами (пункт 4 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ),
  - ▶ нарушение порядка организации и проведения публичных слушаний в части заблаговременного оповещения жителей (пункт 4 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ), неопубликование (обнародование) или неодновременное опубликование (обнародование) вместе с проектом муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального правового акта о порядке учета мнения населения по проекту и порядка участия граждан в его обсуждении (пункт 4 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ),
  - ▶ принятие решения менее чем двумя третями депутатов от установленной в уставе численности депутатов (пункт 5 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ),
  - ▶ отсутствие в решении собственноручной подписи главы муниципального образования (пункт 1 части 8.1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ, пункт 5.22 национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 7.0.97 — 2016 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов», утвержденного приказом Росстандарта от 8 декабря 2016 года № 2004-ст),
  - ▶ подписание решения исполняющим обязанности главы муниципального образования без соответствующего полномочия (подпункт 2 пункта 4 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ),
  - ▶ отсутствие сведений об источниках и о датах официального опубликования (обнародования) муниципального правового акта о порядке учета предложений по этому проекту и порядке участия граждан в его обсуждении (пункт 3 части 4 статьи 3 Федерального закона «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»);

<sup>14</sup> Более подробно см.: <https://to74.minjust.gov.ru/activity/directions/53/>.

- 2) противоречащие федеральному законодательству положения в решениях о внесении изменений в уставы:
- ▶ неправомерное расширение закрытого перечня вопросов, подлежащих вынесению на публичные слушания (часть 3 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ),
  - ▶ установление гарантий осуществления полномочий для депутатов, осуществляющих полномочия на непостоянной основе (статья 3-1 Закона Челябинской области «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления»),
  - ▶ установление в уставе муниципального образования гарантий для председателя контрольно-счетного органа муниципального образования без наличия соответствующих положений в Законе Челябинской области (статья 20.1 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»),
  - ▶ норма о гарантии депутату представительного органа в виде освобождения от выполнения производственных или служебных обязанностей не учитывала условия о совокупности и виде (рабочий, календарный) дней (пункт 1 статьи 6 Закона Челябинской области от 06.04.2008 № 245-ЗО «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления»);
- 3) ошибки при формировании и направлении на государственную регистрацию устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования:
- ▶ не представлены документы, предусмотренные частью 2 или 4 статьи 5 Федерального закона № 131-ФЗ (решение о внесении изменений в устав, протокол заседания представительного органа, на котором было принято решение, протокол проведения публичных слушаний, сведения об источниках и о дате опубликования проекта решения, а также муниципального правового акта о порядке учета мнения населения по проекту решения и порядке участия граждан в обсуждении проекта решения, электронный носитель с записанным на нем решением),
  - ▶ представленные документы не соответствуют требованиям, установленным частью 3 статьи 5 Федерального закона № 131-ФЗ, а именно: устав муниципального образования на бумажном носителе представляется с пронумерованными и прошитыми страницами, скрепленными печатью представительного органа муниципального образования,
  - ▶ устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений в устав муниципального образования направлены в регистрирующий орган не главой муниципального образования, а другим лицом.

На основании Федерального закона от 21 июля 2005 г. (ред. от 8 декабря 2020 г.) № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», государственную регистрацию уставов муниципальных образований осуществляют органы юстиции. Регистрирующий орган:

- ◆ проверяет соответствие устава муниципального образования Конституции РФ, федеральным законам, Конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта РФ на дату государственной регистрации данного устава муниципального образования;
- ◆ проверяет соблюдение установленного в соответствии с федеральным законом № 131-ФЗ порядка принятия устава муниципального образования;
- ◆ проводит антикоррупционную экспертизу устава муниципального образования;
- ◆ присваивает уставу муниципального образования государственный регистрационный номер;
- ◆ включает сведения об уставе муниципального образования в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Устав муниципального образования подлежит официальному опубликованию (обнародованию) после его государственной регистрации. Только после этого устав вступает в силу.

### **Практические выводы:**

- ◆ В Конституции РФ содержится большое количество норм, регулирующих разные аспекты местного самоуправления.
- ◆ Анализ конституционных норм и практики Конституционного Суда РФ показывает, что если рассматривать местное самоуправление как конституционное право граждан, то его правовое регулирование, в соответствии со статьей 71 Конституции РФ, находится в исключительном ведении Российской Федерации; если местное самоуправление рассматривается как форма народовластия, форма организации публичной власти, то его регулирование находится в совместном ведении Феде-

рации и ее субъектов. В этом, в частности, проявляется многозначность понимания местного самоуправления.

- ◆ Органы государственной власти субъектов РФ могут регулировать только те вопросы, которые им прямо предписано регулировать Федеральным законом № 131-ФЗ.
- ◆ Устав муниципального образования обладает высшей юридической силой в системе муниципальных правовых актов, характеризуется особым порядком принятия.
- ◆ В статье 43 Федерального закона № 131-ФЗ установлены виды муниципальных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления и их должностными лицами.

## ГЛАВА 3.

# ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ПРЕДЕЛЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*В главе будут рассмотрены:*

- ◆ *понятие и виды муниципальных образований,*
- ◆ *особенности соотношения административно-территориального деления и муниципально-территориальной организации субъектов РФ,*
- ◆ *виды производств по изменению территориальной организации местного самоуправления.*

### **Основные нормативные акты и методические рекомендации**

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Постановление Правительства РФ от 8 февраля 2017 года № 151 (ред. от 3 сентября 2021 г.) «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации».

Постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2014 года № 1221 «Об утверждении Правил присвоения, изменения и аннулирования адресов».

Приказ Росстандарта от 14 июня 2013 года № 159-ст «О принятии и введении в действие Общероссийского классификатора территорий муниципальных образований ОК 033-2013».

Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (ОКАТО). ОК 019-95. Утв. постановлением Госстандарта России от 31 июля 1995 г. (ред. от 14 марта 2023 г.) № 413.

Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР».



## 3.1 Понятие и виды муниципальных образований

В части 1 статьи 131 Конституции РФ говорится, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций.

Термин «муниципальное образование» был введен еще в начале 1990-х годов для обозначения территориальной организации местного самоуправления. В статье 1 действовавшего ранее Федерального закона № 154-ФЗ говорилось, что муниципальное образование — это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. В этом определении фактически перечислены признаки муниципального образования.

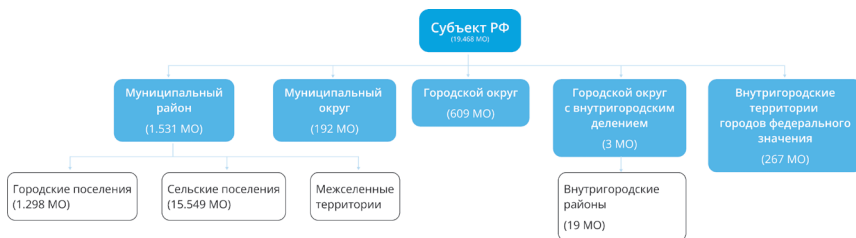
### Обратите внимание!

Муниципальным образованием является населенная территория, в пределах которой:

- ▶ осуществляется местное самоуправление;
- ▶ имеется муниципальная собственность;
- ▶ имеется местный бюджет;
- ▶ имеются выборные органы местного самоуправления.

В действующем Федеральном законе № 131-ФЗ термин «муниципальное образование» определяется иначе, признаки муниципального образования не перечисляются. В соответствии со статьей 2 Федерального закона № 131-ФЗ, муниципальное образование — городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения. В Федеральном законе № 131-ФЗ закреплено два территориальных уровня местного самоуправления, введено восемь видов муниципальных образований.

На Рисунке 3 схематично представлены виды муниципальных образований, в скобках приводится их количество.



**Рисунок 3.** Виды и количество муниципальных образований (по данным Минюста России на 01.01.22)

#### Ознакомьтесь с документом

В статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ приводятся определения того, что следует понимать под соответствующим видом муниципального образования:

- ▶ сельское поселение — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;
- ▶ городское поселение — город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;
- ▶ муниципальный район — несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- ▶ муниципальный округ — несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением случая, предусмотренного настоящим Федеральным законом), не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- ▶ городской округ — один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в ко-

торых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах;

- ▶ внутригородской район — внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением;
- ▶ внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения — часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;
- ▶ межселенная территория — территория муниципального района, находящаяся вне границ поселений.

Анализ норм действующего законодательства позволяет сделать вывод о фактических различиях вышеназванных видов муниципальных образований. Можно назвать некоторые, наиболее существенные отличия:

1. В Федеральном законе № 131-ФЗ фактически установлено определенное соотношение вида административно-территориальной единицы и вида муниципального образования. Например, сельское поселение — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов).
2. Для разных видов муниципальных образований предусмотрены разные принципы территориальной организации, установлены разные критерии создания муниципальных образований. Например, критерий транспортной доступности действует только в отношении муниципальных районов; пешеходной — сельских поселений.
3. Для разных видов муниципальных образований предусмотрен разный перечень вопросов местного значения, который содержится в разных статьях Федерального закона № 131-ФЗ: для городских и сельских поселений — в статье 14; для муниципаль-

ных районов — в статье 15; для городских и муниципальных округов — в статье 16; для внутригородского района — в статье 16.2; для внутригородских территорий городов федерального значения — в статье 79.

4. О возможности осуществления отдельных государственных полномочий говорится преимущественно в контексте муниципальных районов, городских и муниципальных округов (статья 2, а также часть 3 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ). По замыслу законодателя именно эти виды муниципальных образований обладают достаточным потенциалом, инфраструктурой и ресурсами для названной деятельности. Однако нет запрета на наделение поселений отдельными государственными полномочиями.
5. В Федеральном законе № 131-ФЗ предусмотрены разные модели системы органов местного самоуправления в зависимости от вида муниципального образования (статьи 23, 34–37), установлена зависимость вида избирательной системы от вида муниципального образования (статья 23). Например, для муниципального района предусмотрен косвенный порядок формирования представительного органа; только в сельских поселениях возможно проведение сходов; в некоторых видах муниципальных образований возможно совмещение для одного человека должностей главы муниципального образования, главы местной администрации и председателя представительного органа; пропорциональная система не применяется к подавляющему числу сельских поселений; возможность создания единой (совместной) администрации предусмотрена только для муниципального района и поселения, являющегося его административным центром.
6. В статьях 61–63 Бюджетного кодекса РФ для разных видов муниципальных образований предусмотрены разные источники доходов местных бюджетов, в том числе разный размер отчислений от федеральных и региональных налогов. Муниципальным правовым актом представительного органа муниципального района могут быть установлены единые для всех поселений муниципального района нормативы отчислений в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов.
7. В силу статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ разный перечень вопросов местного значения влечет наличие и разного

перечня имущества, которое может находиться в составе муниципальной собственности.

Необходимо подчеркнуть, что все вышеназванные различия и ограничения установлены федеральными законами и обусловлены стремлением сделать местное самоуправление более эффективным, а муниципальные услуги более доступными. Как правило, больший объем полномочий и ресурсов предоставляется более крупным, более мощным муниципальным образованиям, таким как городские или муниципальные округа и муниципальные районы. Но с них и «спроса больше». Например, ежегодные доклады о результатах деятельности для последующей оценки ее эффективности готовят только главы муниципальных районов и городских округов<sup>15</sup>.

Кроме фактических различий, в правовом статусе муниципальных образований разных видов есть примеры установления различий между муниципальными образованиями, относящимися к одному виду. Это довольно четко видно на примере городских округов. Фактически у нас есть обычные городские округа и городские округа-научноград, городские округа-ЗАТО. Для каждого вида городского округа предусмотрены особенности, связанные, например, с установлением границ муниципального образования, определением компетенции органов местного самоуправления, возможностью выбора системы органов местного самоуправления и др. В этом случае налицо определенная конкуренция прав, вытекающих из особенностей осуществления местного самоуправления, обусловленных их специальным статусом.

Муниципальные округа появились в законодательстве в 2019 году как реакция на преобразования муниципальных районов в городские округа, когда фактически сельские территории стали получать юридический статус городских. Это стало приводить к определенным проблемам и касалось возможности установления доплат учителям, врачам в сельских местностях; разной стоимости земли, недвижимого имущества, коммунальных услуг; разных нормативов по доезду скорой помощи, пожарных; доступности объектов куль-

<sup>15</sup> См. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов».

турного, исторического наследия и т. п. Введение муниципальных округов позволило сделать одноуровневое местное самоуправление и в сельской местности.

Муниципальные и городские округа имеют одинаковый объем вопросов местного значения, а следовательно, и экономическую базу. Основные различия связаны с тем, что муниципальные округа предназначены для сельских территорий, а городские округа — для городских территорий. Поэтому в Федеральном законе установлены определенные критерии.

**Обратите внимание!**

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, в состав территории городского округа входят:

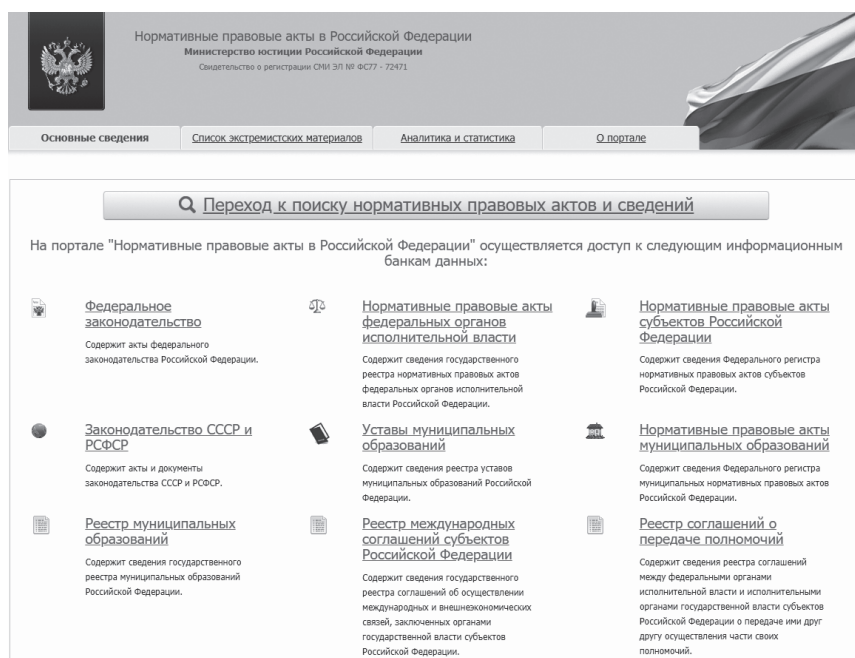
- ▶ один или несколько городов и (или) иных городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых проживает не менее двух третей населения городского округа,
- ▶ могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями,
- ▶ территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа.

На территории городского округа плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации.

В статье 10 Федерального закона № 131-ФЗ говорится, что наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории городов федерального значения осуществляется законами субъектов Российской Федерации. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями, предусмотренными статьями 11-13 Федерального закона № 131-ФЗ.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 8 февраля 2017 года № 151 (ред. от 3 сентября 2021 г.) «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федера-

ции», ведение реестра осуществляется Министерством юстиции РФ через свои территориальные органы. Включению в реестр подлежат муниципальные образования, созданные на территории Российской Федерации, уставы которых зарегистрированы в установленном порядке. Реестр ведется в электронном виде; доступ к нему обеспечивается через портал Министерства юстиции РФ «Нормативные правовые акты в Российской Федерации» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (<http://pravo-minjust.ru>, <http://pravo-minjust.pf>) (Рисунок 4).



**Рисунок 4.** Реестры, ведение которых возложено на Минюст России

## 3.2 Соотношение понятий «муниципальное образование», «административно-территориальная единица», «населенный пункт»

Федеральная служба государственной статистики в своей деятельности опирается на две параллельные системы общероссийской классификации: Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (ОКАТО) и Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований (ОКТМО). Объектами классификации в ОКАТО являются: районы; города; внутригородские районы, округа города; поселки городского типа; сельсоветы; сельские населенные пункты<sup>16</sup>. Объектами классификации в ОКТМО являются территории муниципальных образований: муниципальных районов; городских округов; внутригородских территорий городов федерального значения; городских поселений; сельских поселений<sup>17</sup>. В ОКТМО обеспечивается увязка с ОКАТО путем установления соответствия между кодом муниципального образования в ОКТМО и кодами населенных пунктов в ОКАТО, входящих в состав этого муниципального образования.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П говорится, что территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением, перечень территорий муниципальных образований является открытым, и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

### Обратите внимание!

Границы административно-территориальных единиц могут не совпадать с границами муниципальных образований. Поэтому следует разграничивать понятия «территория административно-территориальной единицы» и «территория муниципального образования». Вопросы административно-территориального устройства субъектов РФ находятся в их исключительном ведении и могут решаться ими са-

<sup>16</sup> См. Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (ОКАТО). ОК 019-95. Утв. постановлением Госстандарта России от 31 июля 1995 г. (ред. от 14 марта 2023 г.) № 413.

<sup>17</sup> См. Приказ Росстандарта от 14 июня 2013 года № 159-ст «О принятии и введении в действие Общероссийского классификатора территорий муниципальных образований ОК 033-2013».



мостоятельно без согласования с кем бы то ни было. Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта РФ с учетом мнения населения соответствующей территории в порядке, предусмотренном федеральными законами.

Обычно под административно-территориальной единицей понимается часть территории субъекта РФ в установленных границах, имеющая наименование и соответствующий статус. Органы публичной власти общей компетенции (представительные, исполнительные органы) создаются в пределах муниципального образования как публично-правового образования. В пределах административно-территориальной единицы могут действовать структурные подразделения исполнительных органов. Административно-территориальные единицы могут иметь искусственную природу, т. е. быть созданными для решения управленческих задач (в качестве примера такого рода единиц можно назвать районы, административные округа и т. п.)

При этом территория муниципального образования может совпадать или не совпадать с административно-территориальной единицей.

#### **Это интересно**

Например, столица Свердловской области — город Екатеринбург — является самостоятельным муниципальным образованием, имеющим статус городского округа. В состав территории муниципального образования «Город Екатеринбург» входят следующие населенные пункты: город Екатеринбург, поселок Березит, поселок Зелёный Бор, поселок Исток, поселок Медный, поселок Мичуринский, поселок Московский, поселок Палкинский Торфяник, поселок Полеводство, поселок Садовый, поселок Северка, поселок Совхозный, поселок Сысерть, поселок Чусовское Озеро, поселок Шабровский, поселок Широкая Речка, поселок Шувакиш, село Верхнемакарово, село Горный Щит. Таким образом, территория Екатеринбурга как муниципального образования и населенного пункта не совпадает.

Столица другого субъекта РФ — Новосибирской области — город Новосибирск также является самостоятельным муниципальным образованием, имеющим статус городского округа. В состав территории городского округа «Город Новосибирск» входит только один населенный пункт — город Новосибирск. Иными словами, территория административно-территориальной единицы и территория муниципального образования совпадают.

Населенный пункт — часть территории, имеющая сосредоточенную застройку в пределах фиксированной границы и служащая постоянным или преимущественным местом проживания и жизнедеятельности людей. Причем отдельно расположенные жилые дома

постоянного проживания граждан на железнодорожных перегонах, разъездах, в лесничествах и иных местах не относятся к населенным пунктам и подлежат приписке к ближайшему населенному пункту. Все населенные пункты подразделяются на городские и сельские.

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР» к городским населенным пунктам были отнесены города республиканского (РСФСР и АССР), краевого, областного, окружного и районного подчинения, рабочие, курортные и дачные поселки; к сельским — все остальные населенные пункты. Поскольку большинство существующих населенных пунктов создавалось еще в советское время, их статус формировался с учетом данного нормативного акта.

Четкое определение административно-территориальной единицы, отграничение ее от муниципального образования важно для того, чтобы избежать смешения процедур изменения административно-территориального устройства (например, при изменении границ административно-территориальной единицы мнение населения получать не обязательно) и муниципально-территориальной организации (при изменении границы муниципального образования необходимо учитывать мнение населения, а в ряде случаев необходимо получение согласия населения), подмены одной процедуры другой. Более того, в определении Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 406-О-П подчеркивается, что вопросы формирования муниципальных образований, с одной стороны, и административно-территориального устройства субъектов РФ — с другой, будучи связаны между собой, имеют самостоятельное значение и, обладая собственным юридическим содержанием, относятся к различным сферам ведения: первый — к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, второй — к исключительному ведению субъектов РФ.

Выше уже говорилось о том, что Минюст России ведет реестр муниципальных образований. Сведения, которые направляются в территориальные органы Минюста России и подлежат внесению в реестр, установлены в Постановлении Правительства РФ от 8 февраля 2017 года № 151 (ред. от 3 сентября 2021 г.) «О ведении государственно-

го реестра муниципальных образований Российской Федерации». Документом предусматривается и обязательность направлений сведений, касающихся административно-территориальных единиц (населенных пунктов). Необходимо, в частности указывать:

- ◆ наименования населенных пунктов, входящих в состав городских и сельских поселений, муниципальных и городских округов, городских округов с внутригородским делением, а также населенных пунктов, расположенных на межселенных территориях, входящих в состав муниципальных районов в соответствии с законом субъекта Российской Федерации;
- ◆ сведения о муниципальном образовании на основании закона субъекта Российской Федерации, структурированные в соответствии с Правилами присвоения, изменения и аннулирования адресов, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2014 года № 1221 «Об утверждении Правил присвоения, изменения и аннулирования адресов».

### 3.3 Общая характеристика производств по изменению территорий муниципального образования

---

В настоящее время в Федеральном законе № 131-ФЗ предусматриваются следующие виды производств по изменению территориальной организации местного самоуправления:

- 1) изменение границ муниципального образования;
- 2) преобразование муниципального образования;
- 3) создание сельского поселения на межселенной территории;
- 4) упразднение сельского поселения.

**Это интересно**

В Докладе о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год, подготовленном Минюстом России, констатируется, что в течение 2020 года было произведено 102 преобразования муниципальных образований. Как правило, речь идет об объединении муниципальных образований, их присоединении. Единственный случай разделения одного городского округа на два имел место в Краснодарском крае, где из состава городского округа «Город-курорт Сочи» был выделен городской округ Сириус, в границах которого впоследствии была создана Федеральная территория Сириус. В 2020 году изменения границ между муниципалитетами осуществлялись в Республике Татарстан, Республике Северная Осетия — Алания, Чеченской Республике, Ставропольском крае, Калужской, Ленинградской, Мурманской, Рязанской и Самарской областях. Чаще всего такие изменения связаны с расширением территорий городских округов (Казани, Калуги, Кисловодска и др.) за счет прилегающих к ним сельских территорий.

В Федеральном законе № 131-ФЗ закреплены гарантии выявления и учета мнения населения при изменении территориальной организации местного самоуправления (статьи 12–132). Важно подчеркнуть, что речь идет не только об изменении границ, но и об иных формах изменения территории местного самоуправления.

В названном Законе имеется четкое указание на формы выявления мнения населения:

- 1) голосование по вопросам изменения границ муниципального образования;
- 2) решение представительного органа муниципального образования;
- 3) решение схода.

В Федеральном законе № 131-ФЗ предусмотрены и определенные гарантии реализации мнения населения. Так, в ряде случаев говорится о необходимости получения именно согласия населения (например, части 2–4 статьи 12 Федерального закона № 131-ФЗ); при изменении границ поселений предусматривается необходимость получения согласия населения населенных пунктов (часть 3 статьи 12 Федерального закона № 131-ФЗ), хотя в остальных случаях речь идет о мнении населения муниципального образования.

В части 3 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ говорится, что объединение двух и более поселений, не влекущее изменения гра-

ниц иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений. При сохранении данной гарантии законодатель добавил иную, которая в случае с образованием муниципального округа перестает выполнять свои защитные функции. Так, в соответствии с частью 3.1-1 статьи 13, если население двух и более поселений не выразило в установленной форме своего согласия на объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, такое объединение не осуществляется.

#### Ознакомьтесь с документом

В определении от 6 марта 2008 г. № 214-О-П Конституционный Суд РФ исследовал вопрос о том, насколько далеко можно отодвинуть границы муниципального образования, какая часть территории одного муниципального образования может быть передана другому муниципальному образованию по данной процедуре. В соответствии с частью 4 статьи 12 Закона № 131-ФЗ, как подчеркнул Суд, изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений. По своему смыслу и целевому назначению данное законоположение распространяется только на случаи изменения границ муниципальных образований, которые не связаны с их преобразованием или упразднением и не охватываются нормативным содержанием положений частей 2–3 указанной статьи. Вместе с тем, рассматриваемое в системе правового регулирования территориальной организации местного самоуправления, **оно не предполагает передачу от одного муниципального образования другому столь существенной части территории населенного пункта или поселения, которая имела бы для них жизненно важное значение** и, соответственно, отделение которой означало бы фактическое изменение правового статуса населенного пункта или поселения, территории которых выступают объектом территориальных изменений.

### 3.4 Производство по изменению границ муниципального образования

Производство по изменению границ муниципального образования необходимо, например, в случаях, когда одно муниципальное образование передает часть своей территории другому муниципальному образованию. Количество муниципальных образований, их наименование при этом не изменяются.

Производство об изменении границ муниципального образования включает следующие этапы.

**Первый этап. Выдвижение инициативы об изменении границ муниципального образования.** Согласно статье 12 Федерального закона № 131-ФЗ, такая инициатива может исходить от населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта РФ, федеральных органов государственной власти в соответствии с данным Законом. Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

В части 5 указанной статьи закреплено, что уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50 % относительно минимальной численности населения не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов РФ, федеральными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений.

**Второй этап. Выявление и учет мнения населения.** В соответствии со статьей 12 вышеназванного Закона, следует разделять изменение границ муниципального образования, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других муниципальных образований, и изменение границ, не влекущее таких изменений.

Изменение границ муниципальных образований, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных образований, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосо-

ния либо на сходах граждан, с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных образований.

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

**Третий этап. Проведение голосования по вопросу изменения границ муниципального образования** в необходимых случаях (при отнесении территории поселения или населенного пункта к территории другого муниципального образования). В ст. 24 указанного выше Закона содержатся нормы, регулирующие особенности проведения голосования по вопросу изменения границ муниципального образования. Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для проведения местного референдума, с учетом особенностей, установленных Законом № 131-ФЗ. При этом положения федерального закона, закона субъекта РФ, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняли участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ муниципального образования считается полученным, если за указанные изменения проголосовало

более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

Итоги голосования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

**Четвертый этап. Принятие закона субъекта РФ об изменении границ муниципального образования.** Этот вопрос подлежит дополнительному регулированию субъектами РФ. Надо определить, например, в какой срок такой закон должен быть принят, есть ли какие-то особенности его принятия.

Закон субъекта РФ 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.

**Пятый этап. Внесение изменений в устав, реестр муниципальных образований.** Такие изменения необходимы, если в результате принятых изменений границ изменились сведения, подлежащие внесению в реестр.

## 3.5 Производство по преобразованию муниципальных образований, созданию и упразднению поселений

Понятие и перечень видов преобразований муниципальных образований приводится в Федеральном законе № 131-ФЗ.

### Ознакомьтесь с документом

Согласно части 1 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ, преобразованием муниципальных образований является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа, изменение статуса муници-



пального округа в связи с наделением его статусом городского округа, изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом муниципального округа или статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением, присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

Производство по преобразованию муниципального образования включает аналогичные этапы, что и производство по изменению границ муниципальных образований.

**Обратите внимание!**

Согласно пункту 4 части 2 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ, на публичные слушания подлежат обязательному вынесению вопросы о преобразовании муниципального образования.

Таким образом, в производстве о преобразовании муниципального образования появляется дополнительный этап, связанный с организацией и проведением публичных слушаний.

Кроме того, после принятия решения о преобразовании муниципальных образований в течение переходного периода должны быть прекращены полномочия органов местного самоуправления «бывших» муниципальных образований, сформированы органы местного самоуправления нового муниципального образования, принят новый устав муниципального образования и решены иные вопросы.

Согласно статьям 13.1 и 13.2 Федерального закона № 131-ФЗ, упразднение и создание муниципального образования возможно только в отношении межселенных территорий и сельских поселений (территория упраздняемого сельского поселения приобретает статус межселенной и входит непосредственно в состав территории муниципального района; в границах межселенной территории возможно создание сельского поселения).

В средствах массовой информации регулярно появляются сообщения об упразднении вымерших (сгоревших, разрушенных, затопленных и др.) деревень и иных сельских населенных пунктов, что в ряде случаев приводит к упразднению муниципального образо-

вания. Следует разделять упразднение муниципального образования и упразднение населенного пункта. Безусловно, одна процедура может повлечь другую, хотя не всегда.

Упразднение поселений допускается 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 указанном поселении. Территория упраздняемого поселения входит в состав муниципального района в качестве межселенной территории.

Таким образом, для упразднения поселения требуется одновременное наличие следующих условий:

- 1) низкая плотность сельского населения;
- 2) труднодоступные местности;
- 3) численность населения сельского поселения составляет менее 100 человек (причем речь идет не о числе избирателей, а о населении вообще).

Решение об упразднении поселения должно быть принято на сходе граждан. В случае, если в поселении отсутствуют жители, обладающие избирательным правом, органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе принять решение об изменении административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в результате которого происходит упразднение всех населенных пунктов, входящих в состав поселения, с последующим упразднением поселения. Упразднение поселения осуществляется законом субъекта РФ.

Упразднение поселений осуществляется с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. Закон субъекта РФ 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.

В статье 13.2 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено создание вновь образованных поселений на межселенных территориях. Иными словами, единственный критерий создания поселения — наличие у территории статуса межселенной. С инициативой может выступить такой же круг лиц, что и при упразднении муниципального образования.

В случае выдвижения на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, инициативы о создании вновь образованного поселения она оформляется решением схода граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте.

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

**Обратите внимание!**

В части 5 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрена возможность установления структуры органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований непосредственно населением через проведение референдума, принятие решения на сходе.

### 3.6 Особенности территориальной организации местного самоуправления в Донецкой и Луганской Народных Республиках, Запорожской области, Херсонской области

В новейшей российской истории были разные модели установления территориальных основ местного самоуправления. В 1995 году в Федеральном законе № 154-ФЗ предусматривалось одноуровневое местное самоуправление. Позже в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ в 2003 году предусмотрели двухуровневую организацию местного самоуправления. В 2019 году в этот закон были внесены изменения, предоставляющие возможность создания полностью одноуровневого местного самоуправления. Этой возможностью воспользовалось более 30 субъектов РФ, создавая муниципальные округа. Более того, ряд субъектов РФ уже полностью перешел на одноуровневое местное самоуправление (Удмуртская республика, Республика Чувашия, Пермский край, Ставропольский край, Калининградская область, Магаданская область, Московская область, Сахалинская область, Ямало-Ненецкий автономный округ и три города федерального значения, которые с самого начала имели одноуровневую систему местного самоуправления).

Тенденция по укрупнению муниципальных образований, переходу на одноуровневую модель территориальной организации местного самоуправления и созданию муниципальных округов является явно выраженной.

В проекте Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» предусматривается лишь одноуровневое местное самоуправление. В качестве видов муниципальных образований предусмотрены только: городской округ; муниципальный округ; внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения.

В Федеральных конституционных законах от 4 октября 2022 г.: № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики»; № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики»; № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Запорожской области»; № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Херсонской области», — предусмотрено одноуровневое местное самоуправление, в качестве возможных видов муниципальных округов названы городские и муниципальные округа.

В названных федеральных конституционных законах установлено, что не позднее, чем через шесть месяцев со дня вступления в силу ФКЗ № 5, 6, 7, 8 во всех четырех субъектах РФ должны быть приняты законы или указы врио губернаторов, предусматривающие образование городских округов и (или) муниципальных округов; установление границ вновь образованных муниципальных образований.

#### **Обратите внимание!**

В федеральных конституционных законах установлены:

- ▶ круг решаемых вопросов;
- ▶ срок регулирования — шесть месяцев (которые истекли в марте 2023 года);
- ▶ форма нормативного акта (закон или указ);
- ▶ наименование должностного лица (врио губернатора).

Все новые территории справились с этой задачей, но чуть в разное время и с некоторыми особенностями.

**Донецкая Народная Республика.** Принят Закон Донецкой Народной Республики от 6 апреля 2023 года № 438-ІІНС «Об образовании на территории Донецкой Народной Республики городских и муниципальных округов, установлении их границ» — образованы 12 городских округов и 18 муниципальных округов, в состав которых входят различные населенные пункты. Кроме того, принят Закон

Донецкой Народной Республики от 6 апреля 2023 года № 437-ІІНС «Об административно-территориальном устройстве Донецкой Народной Республики».

**Луганская Народная Республика.** Приняты Закон Луганской Народной Республики от 14 марта 2023 года № 427-ІІІ «Об административно-территориальном устройстве Луганской Народной Республики» и Закон Луганской Народной Республики от 14 марта 2023 года № 428-ІІІ «Об образовании на территории Луганской Народной Республики городских округов и муниципальных округов, установлении их границ» — образованы 11 городских округов и 17 муниципальных округов, в состав которых входят различные населенные пункты.

**Запорожская область.** Подписан указ ВРИО губернатора Запорожской области от 3 марта 2023 года № 21-у «Об административно-территориальном устройстве Запорожской области» — 3 города областного значения и 13 районов, в составе которых есть различные населенные пункты; кроме того, есть указ ВРИО губернатора Запорожской области от 3 марта 2023 года № 20-у «О статусе и границах муниципальных образований Запорожской области» — созданы 3 городских и 13 муниципальных округов.

**Херсонская область.** Подписан указ ВРИО губернатора Херсонской области от 27 марта 2023 года № 52/І-у «Об административно-территориальном устройстве Херсонской области» — в качестве территориальных единиц предусмотрены 2 города областного значения и 20 районов. Подписан указ ВРИО губернатора Херсонской области от 29 марта 2023 г. года № 54-у «Об образовании городских округов и муниципальных районов на территории Херсонской области». Одновременно были подписаны указы ВРИО губернатора Херсонской области об утверждении границ 2 городских округов и 20 муниципальных округов; указы приняты отдельно по каждому муниципальному образованию, и в них содержится перечень населенных пунктов, входящих в состав территории соответствующего муниципального образования. Кроме того, был подписан указ ВРИО губернатора Херсонской области № 24-у от 10 февраля 2023 г. «Об утверждении перечня населенных пунктов, входящих в состав Голопристанского муниципального округа Херсонской области».

Таким образом, видно, что основные нормативные акты, наличие которых было предусмотрено статьями 11 ФКЗ № 5, 6, 7, 8, приняты.

В Донецкой и Луганской Народных Республиках в качестве видов населенных пунктов предусматриваются городские (город, поселок городского типа) и сельские (поселок, село). В качестве административно-территориальных единиц предусматриваются районы и города республиканского значения (допускается, что город республиканского значения может состоять из районов в городе). В обеих республиках предусматривается, что принятие решений по вопросам изменения административно-территориального устройства производится с учетом мнения населения, проживающего на соответствующей территории, интересы которого непосредственно затрагивают указанные решения.

В Донецкой Народной Республике инициировать изменения административно-территориального устройства может любой субъект права законодательной инициативы; в Луганской Народной Республике — только представительные органы соответствующих муниципальных образований; органы местного самоуправления выявляют мнение населения по предлагаемым вопросам изменения административно-территориального устройства путем референдума или проведения собраний (сходов) граждан в соответствии с федеральным законодательством.

В законах об административно-территориальном устройстве Донецкой и Луганской Народных Республик есть не только материальные, но и процессуальные нормы, позволяющие при необходимости осуществить соответствующие изменения.

Указы врио губернаторов Запорожской и Херсонской областей, регулирующие отношения, которые относятся к сфере законодательного регулирования, довольно компактны. В документах просто зафиксировано определенное решение (перечислены виды муниципальных образований, административно-территориальных единиц и населенных пунктов).

Анализ информации, содержащейся на сайте Минюста России, показывает, что там пока отсутствуют сведения о новых муниципаль-

ных образованиях, хотя для всех четырех субъектов РФ созданы соответствующие разделы в региональном блоке нормативных актов<sup>18</sup>. Это является вполне логичным, поскольку в реестр муниципальных образований включаются муниципальные образования, имеющие зарегистрированный устав муниципального образования, — это сделать будет возможно только после формирования органов местного самоуправления, принятия ими своих уставов.

Вместе с тем, административно-территориальные единицы, созданные в новых субъектах РФ, уже являются «видимыми» для Федеральной информационной адресной системы (<https://fias.nalog.ru/>).

### **Практические выводы:**

- ◆ Для обозначения территориальных пределов осуществления местного самоуправления в законодательство был введен термин «муниципальное образование».
- ◆ Действующее законодательство предусматривает 8 видов муниципальных образований, которые отличаются кругом решаемых вопросов местного значения, экономической базой и др. Для новых территорий предусмотрено только два вида — городские и муниципальные округа.
- ◆ Следует различать муниципально-территориальное устройство (создаются муниципальные образования) и административно-территориальное устройство (создаются административно-территориальные единицы, населенные пункты).

<sup>18</sup> Более подробно см.: <https://pravo-search.minjust.ru/bigs/portal.html>.



## ГЛАВА 4.

# ВОВЛЕЧЕНИЕ ЖИТЕЛЕЙ В МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

В главе будут рассмотрены:

- ◆ что такое вовлечение населения в местное самоуправление, и как формы вовлечения соотносятся с формами, предусмотренными Федеральным законом № 131-ФЗ;
- ◆ формы осуществления местного самоуправления (референдум, муниципальные выборы, сходы и др.);
- ◆ формы участия населения в местном самоуправлении (публичные слушания, собрания, правотворческая инициатива, ТОСы и др.)

### Основные нормативные акты и методические рекомендации

Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 29 мая 2023 г., с изм. от 7 июня 2023 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Постановление Правительства РФ от 7 марта 2018 года № 237 (ред. от 8 июня 2023 г.) «Об утверждении Правил предоставления средств государственной поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для поощрения муниципальных образований — победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды».

Приказ Минстроя России от 30 декабря 2020 года № 913/пр (ред. от 2 сентября 2022 г.) «Об утверждении методических рекомендаций по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов развития городской среды».

Приказ Минстроя России от 6 апреля 2017 г. (ред. от 30 июля 2021 г.) № 690/пр «Об утверждении методики оценки конкурсных заявок муниципальных образований, представляемых для участия в номинации «Градостроительная политика, обеспечение благоприятной среды жизнедеятельности населения и развитие жилищно-коммунального хозяйства» Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика».

Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации, утвержденные Минфином России (в ред. от 22 декабря 2021 г.).

## 4.1 Общая характеристика форм непосредственного народовластия на муниципальном уровне

Говорить о вовлечении населения, жителей в местное самоуправление очень любят представители органов публичной власти разных уровней, однако этот термин не является юридическим, хотя присутствует в отдельных документах (как правило, в госпрограммах и иных подзаконных актах).

### Обратите внимание!

Вовлечение населения становится одним из критериев отбора лучших муниципальных практик<sup>19</sup>, проектов, подаваемых, например, на конкурсы Минстроя России<sup>20</sup>.

В Федеральном законе № 131-ФЗ используются иные термины — осуществление населением местного самоуправления или участие населения в осуществлении местного самоуправления. Под первым термином понимается совокупность императивных форм осуществления местного самоуправления (выборы, референдум, отзыв и др.), под вторым — диспозитивных или рекомендательных форм участия в осуществлении местного самоуправления (публичные слушания, собрания и др.). Можно ли вовлечение граждан рассматривать в качестве новой или альтернативной формы, группы форм осуществления власти или участия в ее осуществлении. Так что такое вовлечение граждан? Попробуем в этом разобраться.

**Во-первых**, термин «вовлечение населения» используется при разработке и тиражировании *новых технологий или форм* участия граждан в местном самоуправлении, которые еще неизвестны действующему законодательству. В качестве примеров можно приве-

<sup>19</sup> Постановление Правительства РФ от 7 марта 2018 года № 237 (ред. от 8 июня 2023 г.) «Об утверждении Правил предоставления средств государственной поддержки из Федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для поощрения муниципальных образований — победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды».

<sup>20</sup> Приказ Минстроя России от 6 апреля 2017 г. (ред. от 30 июля 2021 г.) № 690/пр «Об утверждении методики оценки конкурсных заявок муниципальных образований, представляемых для участия в номинации «Градостроительная политика, обеспечение благоприятной среды жизнедеятельности населения и развитие жилищно-коммунального хозяйства» Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика».

сти технологии народного финансирования (краудфандинг), рейтингового голосования и т. п.

**Во-вторых**, под «вовлечением населения» понимается *увеличение социальной активности граждан*. Не случайно этот показатель используется в качестве одного из критериев выявления, отбора и тиражирования лучших муниципальных практик.

**В-третьих**, под «вовлеченностью населения» понимается *открытость, прозрачность деятельности органов власти*. Органы местного самоуправления активно используют этот аспект, например, при создании телефонов доверия<sup>21</sup>.

С этим пониманием тесно связано еще одно направление взаимодействия власти и общества — *общественный контроль*. Вовлеченность населения связана и с увеличением контрольных функций населения за деятельностью органов власти. В таком контексте вовлеченность населения является своеобразным мериллом баланса между деятельностью органов власти и развитием институтов гражданского общества.

**В-четвертых**, под «вовлечением населения» понимается *увеличение количества участвующих* в той или иной деятельности; вовлеченность является показателем массовости<sup>22</sup>. В настоящее время именно этот аспект термина «вовлечение» фигурирует в ряде национальных проектов в качестве целевых показателей. Например, численность обучающихся, вовлеченных в деятельность общественных объединений на базе образовательных организаций общего образования, среднего и высшего профессионального образования должна быть увеличена с 1,8 до 8,8 млн чел<sup>23</sup>.

**В-пятых**, вовлечение населения рассматривается в контексте *привлечения населения к участию* в осуществлении местного само-

21 Постановление администрации муниципального района «Печора» от 21 сентября 2018 года № 1076 «О создании «Телефона доверия» по вопросам, связанным с проявлениями коррупции в муниципальном образовании муниципального района «Печора» и муниципальных образованиях сельских поселений, расположенных в границах муниципального образования муниципального района «Печора».

22 См., напр. постановление Исполкома муниципального образования «г. Набережные Челны» (Республика Татарстан) от 27 октября 2017 года № 6519 «Об утверждении Муниципальной программы «Развитие территориального общественного самоуправления города Набережные Челны на 2018–2020 годы».

23 Паспорт национального проекта «Образование». Утвержден Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 года № 16.

управления, включению его в определенные процедуры. Иногда для этого необходимо предусматривать участие населения как обязательную стадию принятия управленческого решения.

Например, стали активнее использовать нормы отраслевого законодательства, предусматривающие при решении тех или иных вопросов обязательное выявление и учет мнения граждан. Так, согласно части 12 статьи 22 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ (ред. от 25 декабря 2018 г.) «Об образовании в Российской Федерации», принятие решения о реорганизации или ликвидации муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в сельском поселении, не допускается без учета мнения жителей данного сельского поселения.

Вовлеченность населения рассматривается и как *критерии эффективности* деятельности органов власти, индикатор доверия населения; об этом говорится не только в документах органов государственной власти, но и в самих органах местного самоуправления<sup>24</sup>.

Анализ решений, принимаемых органами местного самоуправления, показывает, что в них встречается и такой аспект вовлеченности населения, как *помощь или содействие* органам власти в решении вопросов местного значения<sup>25</sup>, а также формулировании реальных интересов и потребностей жителей<sup>26</sup>.

#### Ознакомьтесь с документом

В Приказе Минстроя России от 30 декабря 2020 г. (ред. от 2 сентября 2022 г.) № 913/пр «Об утверждении методических рекомендаций по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов развития городской среды» говорится уже о создании системы вовлечения граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов формирования комфортной городской среды, а также о создании и выборе форматов вовлечения граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов формирования комфортной городской среды в зависимости от целей, вида и этапа реализации проекта развития комфортной городской среды.

- 24 Постановление Администрации городского округа «Город Йошкар-Ола» (Республика Марий Эл) от 15 мая 2015 года № 1013 (ред. от 17 июля 2017 г.) «Об утверждении муниципальной программы городского округа «Город Йошкар-Ола» «Формирование системы эффективной муниципальной власти на 2014–2018 годы».
- 25 Постановление Администрации г. Черногорска (Республика Хакасия) от 18 ноября 2014 года № 3179-п «Об утверждении муниципальной программы «Финансовая поддержка и развитие территориального общественного самоуправления на 2015 год».
- 26 Постановление Администрации г. Чебоксары Чувашской Республики от 3 сентября 2018 года № 1621 «Об утверждении Положения о проекте «Народный бюджет» в городе Чебоксары».

В качестве возможных результатов вовлечения в вышеназванном Приказе рекомендуется рассматривать:

- а) создание и развитие в населенном пункте сообществ, вовлеченных в развитие города;
- б) формирование ответственного отношения всех участников вовлечения к разрабатываемым и реализуемым в населенном пункте проектам развития территорий;
- в) повышение эффективности взаимодействия участников вовлечения.

Вовлечение граждан рекомендуется осуществлять на всех этапах реализации проекта развития территории, начиная с инициирования проекта развития такой территории. Также рекомендуется осуществлять вовлечение граждан на этапе эксплуатации реализованного проекта развития территории в целях формирования у жителей населенного пункта культуры ответственного использования территории и обеспечения участия жителей и организаций населенного пункта в событийном наполнении и реализации социокультурной программы.

В Приказе выделены определенные уровни вовлечения граждан — информирование, консультирование, соучастие, партнерство. Для каждого предложены различные форматы вовлечения граждан, их объединений и иных лиц.

В январе 2021 года Минстрой России утвердил Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды. Стандарт был разработан совместно с Агентством стратегических инициатив (АСИ) и опубликован весной 2020 года<sup>27</sup>.

#### **Возможные риски**

Особенность предлагаемых новых форм вовлечения граждан в местное самоуправление заключается в том, что они, с одной стороны, отвечают «потребностям дня» и являются удобными для предлагаемого органа власти, с другой стороны, эти формы имеют фрагментарное правовое регулирование и не всегда основаны на законодательных актах. Последнее может иметь большое значение при принятии решения о выделении финансирования, трансформации общественных пространств и др. ситуациях.

В Федеральном законе № 131-ФЗ формам непосредственного народовластия на муниципальном уровне посвящена глава 5. Причем в Законе выделены:

- ◆ формы непосредственного осуществления местного самоуправления (население само принимает окончательное решение по вопросам местного значения);
- ◆ формы участия населения в местном самоуправлении (население может высказать свое мнение, которое имеет рекомендательный характер).

<sup>27</sup> Полная версия стандарта доступна на портале 100gorodov.ru по ссылке <https://100gorodov.ru/standart>, в сокращенном варианте — в методических рекомендациях Минстроя России.

Во всех случаях речь идет о том, что граждане непосредственно совершают те или иные действия в пределах установленных процедур. Основные различия двух вышеназванных групп форм связаны с правовыми последствиями принимаемых гражданами решений.

**Обратите внимание!**

Формам осуществления местного самоуправления присуща императивность, т. е. волеизъявление граждан является обязательным для исполнения и нет необходимости его переутверждать решением органа публичной власти. Формы участия отличаются рекомендательным, консультативным, т. е. необязательным характером принятого гражданами решения.

Иными словами, позиция жителей учитывается при принятии решения органом местного самоуправления, но органы власти не связаны мнением своих жителей и могут принимать иные решения.

Другая особенность связана с установленными возрастными цензами. Очевидно, что формы осуществления реализуются после достижения гражданами полной правосубъектности, т. е. после 18 лет. А вот возможность использования отдельных форм участия в местном самоуправлении наступает в более раннем возрасте. Например, в территориальном общественном самоуправлении или инициативных проектах можно принимать участие с 16 лет.

Реализация форм непосредственного народовластия на муниципальном уровне не всегда связана с наличием гражданства РФ. Например, обратиться в органы местного самоуправления могут не только граждане РФ, но и иностранные граждане, лица без гражданства. В части 1 статьи 3 Федерального закона № 131-ФЗ говорится, что иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами. В качестве примера такого закона можно привести Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в части 10 статьи 4 которого предусматривается, что на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на террито-

рии соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

#### **Обратите внимание!**

К формам непосредственного осуществления местного самоуправления можно отнести, например, такие, как муниципальные выборы, референдум, голосование по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования, голосование по отзыву, сход граждан.

Примерами форм участия населения в местном самоуправлении являются публичные слушания, собрания, конференции граждан, опросы, обращения граждан в органы местного самоуправления, правотворческая инициатива.

Анализ правоприменительной практики показывает, что на муниципальном уровне формы непосредственного народовластия используются достаточно активно и регулярно.

#### **Это интересно**

По данным Минюста России, в допандемийный период (на 1 января 2019 г.) имелась следующая статистика по формам осуществления местного самоуправления или участия граждан в нем (в период пандемии в отношении данных форм были установлены существенные ограничения, часть форм реализуется в дистанционном формате с использованием средств видео-конференцсвязи):

- ▶ местный референдум — 1,6 тыс. муниципалитетов 10 субъектов РФ,
- ▶ сходы — 1 городское и 69 сельских поселений в 15 субъектах РФ,
- ▶ публичные слушания и общественные обсуждения — 92,6 тыс. публичных слушаний и 53,9 тыс. общественных обсуждений,
- ▶ собрания — 64,3 тыс.,
- ▶ конференции — 3 тыс.,
- ▶ опросы — 8,7 тыс.,
- ▶ территориальное общественное самоуправление (ТОС) — почти 32 тыс. ТОС на территориях 81 субъекта РФ,
- ▶ сельские старосты — в 29 тыс. сельских населенных пунктах в пределах 65 субъектов РФ,
- ▶ правотворческая инициатива — внесено более 900, рассмотрено менее 800 и реализовано около 400 инициатив.

## 4.2 Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления

### 4.2.1 Местный референдум

В Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» местный референдум определяется как референдум, проводимый в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, Конституцией (уставом), законом субъекта РФ, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых расположено в границах муниципального образования.

#### **Обратите внимание!**

Решения, принятые на местном референдуме, имеют обязательный характер для органов публичной власти и их должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории муниципального образования, а также граждан.

В части 10 статьи 22 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляется, что гарантии прав граждан на участие в местном референдуме, а также порядок подготовки и проведения местного референдума устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ.

Местный референдум проводится на всей территории муниципального образования. В местном референдуме имеют право участвовать граждане РФ, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане РФ участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования:

- 1) по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме;



- 2) по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;
- 3) по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

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

#### **Ознакомьтесь с документом**

Согласно части 8 статьи 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», референдум признается соответствующей комиссией референдума не состоявшимся в случае, если в нем приняло участие не более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума на территории проведения референдума. Соответствующая комиссия референдума признает решение не принятым на референдуме в случае, если за это решение проголосовало не более половины участников референдума, принявших участие в голосовании. Законом субъекта Российской Федерации не могут устанавливаться дополнительные основания признания референдума состоявшимся.

Особенностью местных референдумов является определение круга вопросов, по которым он может проводиться.

С одной стороны, в соответствии со статьей 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», на местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения. На местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

- ◆ о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

- ◆ о персональном составе органов местного самоуправления;
- ◆ об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождении от должности;
- ◆ о принятии или изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;
- ◆ о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Установление иных ограничений для вопросов, выносимых на референдум, кроме указанных выше, не допускается.

С другой стороны, в Федеральном законе № 131-ФЗ предусмотрен иной круг вопросов, по которым проводится референдум:

- ◆ введение самообложения граждан (статья 56);
- ◆ определение структуры органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях (часть 5 статьи 34).

Если референдумы по вопросам самообложения граждан проводятся весьма регулярно, то вопросы определения структуры органов местного самоуправления на референдум перестали выносить. И есть примеры того, что на референдум выносятся вопросы, связанные с развитием территории муниципального образования.

#### **Ознакомьтесь с документом**

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19, пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» говорится: каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия, и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно замещать их. Референдум как высшее непосредственное выражение власти народа, по смыслу Конституции РФ, не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных свободных выборов, также являющихся высшим непосредственным выражением власти народа, поскольку фактически это приводило бы к пересмотру их итогов и, как следствие, к нарушению стабильности и непрерывности функционирования органов публичной власти.

## 4.2.2 Муниципальные выборы

Муниципальным выборам посвящена статья 23 Федерального закона № 131-ФЗ, требующая проведения муниципальных выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и обеспечении установленных законом избирательных прав граждан.

Нормы, регулирующие особенности местных выборов, закреплены в нормативных правовых актах разных уровней: на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и уровне местного самоуправления.

### Обратите внимание

На федеральном уровне — это Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». На уровне субъектов РФ нормы, регулирующие муниципальные выборы, содержатся в законах о местном самоуправлении, в избирательных кодексах или в законах о выборах в органы местного самоуправления. На уровне муниципальных образований вопросы организации и проведения местных выборов регулируются уставами муниципальных образований и положениями о выборах, утверждаемыми решениями органов местного самоуправления.

На основании статьи 23 Федерального закона № 131-ФЗ, гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ. Законом субъекта РФ устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. В соответствии с установленными законом субъекта РФ видами избирательных систем, уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. Законом субъекта РФ могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

**Это интересно**

По данным Минюста России по состоянию на 1 января 2021 года, в 2020 году было проведено около 9,3 тыс. избирательных кампаний по выборам в органы местного самоуправления (включая основные, повторные, дополнительные и досрочные выборы депутатов представительных органов и глав муниципальных образований) в 83 субъектах Российской Федерации (во всех, кроме Кабардино-Балкарской республики и г. Санкт-Петербурга). 20 раз проводились выборы депутатов представительных органов по пропорциональной системе (в 5 муниципальных и 3 внутригородских районах, а также в одном из сельсоветов Республики Дагестан; в г. Сунжа Республики Ингушетия; в 6 муниципальных районах Республики Калмыкия; в г. Гудермесе Чеченской республики; в г. Электростали Московской области), 129 раз — по смешанной пропорционально-мажоритарной системе (в том числе в 14 городских округах — административных центрах субъектов Российской Федерации: Воронеже, Иваново, Ижевске, Казани, Калуге, Краснодаре, Орле, Оренбурге, Ростове-на-Дону, Смоленске, Сыктывкаре, Тамбове, Томске, Чебоксарах)<sup>28</sup>.

Как правило, муниципальные выборы проводятся на основании мажоритарной избирательной системы, хотя при избрании представительных органов муниципальных образований встречаются и иные варианты.

В статье 23 Федерального закона № 131-ФЗ установлены определенные ограничения использования пропорциональной и смешанной избирательной систем при избрании небольшого количества депутатов (возникающая арифметическая погрешность приводит к существенному искажению волеизъявления граждан).

**Ознакомьтесь с документом**

Законом субъекта РФ, в соответствии с Федеральным законом и другими федеральными законами, могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. Выборы депутатов представительных органов поселений с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений и представительных органов муниципальных округов, городских округов с численностью менее 15 депутатов, проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам. В случае, если в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального образования часть депутатских мандатов распределяется в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, распределению между указанными списками кандидатов подлежат не менее 10 депутатских мандатов.

<sup>28</sup> Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. Подготовлен Минюстом России. М., 2021.

В Федеральном законе № 131-ФЗ предусмотрены возможности использования не только прямых выборов, но и косвенных. Например, представительные органы муниципальных районов, могут формироваться путем делегирования, т. е. состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения, нормой представительства (часть 4 статьи 35). Подобный механизм предусмотрен и для городского округа с внутригородским делением.

### 4.2.3 Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица

Отзыв — форма прямого волеизъявления граждан РФ по досрочному прекращению полномочий депутата, выборного должностного лица, осуществляемого на основе специально назначенного голосования. Отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления является одной из форм их ответственности перед населением.

В случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется. Иными словами, отзывать можно выборных лиц, получивших свой мандат на основе мажоритарной избирательной системы.

#### **Ознакомьтесь с документом**

На основании статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ, правовые основы голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются Федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для проведения местного референдума с учетом особенностей, предусмотренных названным Законом. С инициативой отзыва может выступить только население путем сбора необходимого количества подписей.

Основания и процедура отзыва устанавливаются уставом муниципального образования. Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Еще в 2000 году Конституционный Суд РФ постановил, что основанием для отзыва может служить лишь его неправомерная деятельность, т. е. конкретное правонарушение, факт совершения которого этим лицом установлен в надлежащем юрисдикционном порядке (Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П).

Для понимания особенностей действия института отзыва на муниципальном уровне большое значение имеет постановление Конституционного Суда РФ по делу Злобина-Хнаева, вынесенное в 2002 году. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П говорится, что законы субъектов РФ во всяком случае не могут препятствовать муниципальным образованиям самостоятельно решать, какие основания и порядок отзыва должностных лиц местного самоуправления должны быть предусмотрены уставом муниципального образования. Самостоятельность муниципальных образований в правовом регулировании института отзыва предполагает возможность либо установления непосредственно в уставе процедуры отзыва, включая дополнительные гарантии прав его участников, либо отсылки к регулирующему данную процедуру закону субъекта РФ, подлежащему применению при проведении отзыва в муниципальном образовании. Причем такие законы должны исключать вмешательство государственных органов, а также избирательных комиссий субъектов РФ в процесс отзыва, поскольку иное было бы нарушением конституционных принципов местного самоуправления. Отсутствие закона субъекта РФ об отзыве выборного должностного лица местного самоуправления не может быть препятствием для введения данного института уставом самого муниципального образования и определения порядка осуществления отзыва в соответствии с нормами Конституции РФ и действующего законодательства.

Голосование осуществляется примерно в том же порядке, что и при проведении выборов, референдума, однако результат голосования определяется иначе. В соответствии со статьей 24 Федерального за-

кона № 131-ФЗ, выборное должностное лицо считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

Вместе с тем продолжает действовать позиция Конституционного Суда РФ, высказанная в 2002 году по делу Злобина-Хнаева. По мнению Суда, за отзыв должно проголосовать по крайней мере не меньшее число граждан, чем то, которым отзываемое лицо было избрано, чтобы голосованием по отзыву не умалялось значение выявленного в ходе выборов волеизъявления избирателей и обеспечивалась охрана его результатов. Иначе создаются условия не только для произвольного, не основанного на действительной воле населения, досрочного прекращения полномочий конкретных должностных лиц местного самоуправления, но и для сужения сферы действия представительной демократии, что может приводить (тем более в случае неназначения новых выборов) к нарушению баланса институтов народовластия и дестабилизации муниципальной власти (постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 года № 7-П).

Таким образом, за отзыв должно проголосовать не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе); эта цифра в абсолютной величине должна быть больше числа голосов, которым отзываемое лицо было избрано.

Если решение об отзыве не принято, то возможно принятие решения о защите прав, нарушенных в результате незаконного отзыва. Формы защиты в каждом конкретном случае определяются судом. Защита может быть осуществлена не только путем восстановления отозванного лица в должности, но и путем возмещения причиненного вреда — в случае, если результаты новых выборов, состоявшихся к моменту обращения за судебной защитой, признаются отражающими реальное волеизъявление избирателей, поскольку, по смыслу статьи 53 Конституции Российской Федерации, признание и возмещение вреда являются универсальным способом защиты нарушенных прав от любого претерпевания, причиненного лицу публичной властью (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 года № 1-П).

**Пример**

Если в 1990-е годы институт отзыва довольно регулярно применялся, то после вступления в силу норм Федерального закона № 131-ФЗ зафиксирован всего один случай голосования по отзыву. В декабре 2014 года проходило голосование об отзыве главы поселения Малиновский Советского района Ханты-Мансийского автономного округа. Основанием отзыва послужило судебное решение о привлечении главы к административной ответственности по части 1 статьи 6.9 КоАП РФ (потребление наркотиков) в форме административного ареста на 2 суток<sup>29</sup>. Этот пример показывает, что судебное решение не обязательно должно быть связано с местным самоуправлением или исполнением должностных полномочий; не обязательно должно иметь место массовое нарушение прав человека; инициатор отзыва может использовать любое «чужое решение». Голосование об отзыве не состоялась в связи с низкой явкой избирателей.

## 4.2.4 Сходы граждан

В первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ предусматривалось, что сходы выполняют функции представительного органа муниципального образования (статьи 25, 35 Федерального закона № 131-ФЗ) и проводятся в небольших сельских поселениях.

В малочисленных поселениях с численностью жителей, обладающих активным избирательным правом, не более 100 человек, полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются (при численности жителей, обладающих избирательным правом, до 300 человек — могут осуществляться, если это предусмотрено уставом муниципального образования) сходом граждан.

**Это интересно**

По данным Минюста России, такая форма осуществления местного самоуправления в 2020 году существовала в 70 поселениях, в том числе в городском поселении Иннополис Верхнеуслонского района Республики Татарстан и в 69 сельских поселениях в пределах 16 субъектов Российской Федерации. 13 таких сельских поселений существуют в Республике Саха (Якутия), по 11 сельских — в Чеченской республике, по 10 сельских поселений — в Красноярском и Хабаровском краях, по 5 сельских поселений — в Республике Тыва и Калужской области, по 3 сельских поселения — в Республике Северная Осетия — Алания, Забайкальском крае, по 2 сельских по-

<sup>29</sup> В ХМАО новый мэр оказался наркоманом // [https://www.znak.com/2014-03-26/i\\_po\\_zakonu\\_eto\\_ne\\_povod\\_ego\\_uvolynyat](https://www.znak.com/2014-03-26/i_po_zakonu_eto_ne_povod_ego_uvolynyat)



селения — в Иркутской и Новосибирской областях, по одному сельскому поселению — в Республике Ингушетия, Карачаево-Черкесской республике, Республике Коми, Алтайском и Приморском краях<sup>30</sup>.

С 2011 г. сход граждан может также проводиться в иных случаях (статья 25 Федерального закона № 131-ФЗ):

- 1) в населенном пункте — по вопросу изменения границ поселения (муниципального района), в состав которого входит указанный населенный пункт, влекущему отнесение территории указанного населенного пункта к территории другого поселения (муниципального района);
- 2) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, — по вопросам изменения границ, преобразования указанного поселения;
- 3) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляет сход граждан, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составит более 100 человек, — по вопросу об образовании представительного органа поселения, о его численности и сроке полномочий;
- 4) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, — по вопросу о введении и об использовании средств самообложения граждан;
- 5) в населенном пункте, входящем в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа либо расположенном на межселенной территории в границах муниципального района, — по вопросу введения и использования средств самообложения граждан на территории данного населенного пункта;
- 6) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, — по вопросам выдвижения, подготовки, отбора и реализации инициативных проектов;

<sup>30</sup> Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. Подготовлен Минюстом России. М., 2021.

- 7) в соответствии с законом субъекта Российской Федерации на части территории населенного пункта, входящего в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа либо расположенного на межселенной территории в границах муниципального района, — по вопросу введения и использования средств самообложения граждан на данной части территории населенного пункта;
- 8) в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, в целях выдвижения инициативы населения о создании вновь образованного поселения, а также во вновь образованном поселении, если численность его жителей, обладающих избирательным правом, составляет не более 300 человек, — по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного поселения;
- 9) в поселении, расположенном на территории с низкой плотностью сельского населения или в труднодоступной местности, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек, — по вопросу об упразднении поселения;
- 10) в сельском населенном пункте — по вопросу выдвижения кандидатуры старосты сельского населенного пункта, а также по вопросу досрочного прекращения полномочий старосты сельского населенного пункта;
- 11) в сельском населенном пункте — в целях выдвижения кандидатур в состав конкурсной комиссии при проведении конкурса на замещение должности муниципальной службы в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о муниципальной службе.

**Обратите внимание!**

Следует различать собрания и сходы жителей. Предусмотрев проведение сходов граждан для непосредственного решения вопросов местного значения, в том числе отнесенных к полномочиям представительного органа муниципального образования, только в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек, законодатель, как следствие, исключил возможность их созыва в указанных целях в иных муниципальных образованиях. Собрания граждан, в соответствии с действующим Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», могут проводиться в любых муниципальных образованиях.

Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек. Проведение схода граждан обеспечивается главой муниципального образования. Участие в сходе граждан выборных должностных лиц местного самоуправления является обязательным.

Порядок организации и проведения схода граждан определяется уставом муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения схода граждан, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта и материалами по вопросам, выносимым на решение схода граждан, другие меры, обеспечивающие участие жителей муниципального образования в сходе граждан.

На сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан. Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

## 4.3 Иные формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления

### 4.3.1 Публичные слушания и общественные обсуждения

Публичные слушания — это обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования с участием жителей муниципального образования. Публичные слушания относятся к числу рекомендательных форм, т. е. форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Одновременно с развитием института публичных слушаний в законодательстве о местном самоуправлении публичные слушания, а позже и общественные обсуждения, стали активно использоваться в градостроительном законодательстве, законодательстве об общественном контроле, экологической экспертизе и др. Несмотря на определенную гармонизацию законодательства в части понимания того, что такое публичные слушания или общественные обсуждения, по какой процедуре и в каких случаях они проводятся, какие последствия имеют принимаемые решения, в материалах правоприменения определенная путаница периодически фиксируется.

#### **Обратите внимание!**

При принятии целого ряда решений проведение публичных слушаний является обязательной стадией принимаемого органами местного самоуправления решения (статья 28 Федерального закона № 131-ФЗ). Более того, протоколы публичных слушаний по проекту генерального плана, заключение о результатах таких публичных слушаний входят в пакет документов, направляемых для принятия генерального плана поселения, городского округа (статья 24 Градостроительного кодекса РФ). Иными словами, публичные слушания являются формой учета мнения населения и одновременно стадией принятия решений по ряду вопросов.

По данным Минюста России в 2020 году, публичные слушания (в том числе по вопросам, обязательным для вынесения на публичные слушания в соответствии с действующим законодательством) в 2020 году проводились в общей сложности более 63 тыс. раз, общественные обсуждения — более 15 тыс. раз<sup>31</sup>.

В соответствии со статьей 28 Федерального закона № 131-ФЗ, публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования или главы местной администрации, осуществляющего свои полномочия на основе контракта. Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы муниципального образования или главы местной администрации, осуществляющего свои полномочия на основе контракта, — главой муниципального образования.

#### **Ознакомьтесь с документом**

В статье 28 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливается, что на публичные слушания должны выноситься:

- 1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда в устав муниципального образования вносятся изменения в форме точного воспроизведения положений Конституции РФ, федеральных законов, Конституции (устава) или законов субъекта РФ в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами;
- 2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
- 3) проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 4) вопросы о преобразовании муниципального образования.

Кроме того, по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, проектам решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, проектам решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросам изменения одного вида разрешенного использования земельных участ-

<sup>31</sup> Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. Подготовлен Минюстом России. М., 2021.

ков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки проводятся публичные слушания или общественные обсуждения в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности.

В дополнение к вышеназванным целям использования публичных слушаний, в материалах правоприменительной практики довольно отчетливо обозначается и еще одна — поиск баланса интересов разных участников публичных слушаний.

#### **Ознакомьтесь с документом**

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 15 июля 2010 года № 931-О-О, публичные слушания являются процедурой выявления именно коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный, характер; публичные слушания не являются формой осуществления власти населением, тем не менее, они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие, принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, на возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям; конечная цель такого обсуждения — выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта<sup>32</sup>.

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.

<sup>32</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 22 марта 2011 года № 381-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Эгз-Домстрой» и общества с ограниченной ответственностью «Стройтехторг» на нарушение конституционных прав и свобод частью 13 статьи 24 и статьей 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.

С 2021 года предусмотрены возможности использования цифровизации при проведении публичных слушаний. При этом предусмотрены определенные меры обеспечения безопасности и защиты; это касается как идентификации личности участника публичных слушаний, так и его мнения по обсуждаемым вопросам. Это проявляется в следующем:

- ◆ проект муниципального правового акта может быть размещен на официальном сайте органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а в случае его отсутствия — на официальном сайте субъекта Российской Федерации или муниципального образования, с учетом положений Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»,
- ◆ жителям должна быть предоставлена возможность направлять свои замечания и предложения по вынесенному на обсуждение проекту муниципального правового акта, в том числе посредством официального сайта,
- ◆ может использоваться федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

### 4.3.2 Территориальное общественное самоуправление и сельские старосты

В соответствии со статьей 27 Федерального закона № 131-ФЗ, под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

**Лучшие практики**

По данным Общенациональной ассоциации ТОС, активисты ТОСовского движения реализовали в 2022 году 17 802 общественно значимых проекта на всех уровнях, из которых муниципальных — 14 959 проектов, региональных — 2 646 проектов, а также 197 проектов федерального масштаба. Эксперты ОАТОС подчеркивают, что такие показатели свидетельствуют о росте узнаваемости и популярности самого института ТОС как формы объединения социально активных людей<sup>33</sup>.

Входя в систему местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление существенно отличается от привычных институтов публичной власти.

**Обратите внимание!**

Органы территориального общественного самоуправления не обладают властными полномочиями; принимаемые ими решения не обеспечены механизмами государственного принуждения. Решения, принимаемые органами территориального общественного самоуправления, не являются обязательными для всех субъектов права, расположенных в пределах территории, на которой действуют данные органы.

Территориальное общественное самоуправление создается по инициативе, по желанию жителей, оно не должно быть в каждом муниципальном образовании, субъекте РФ. Таким образом, территориальное общественное самоуправление относится к факультативным, т. е. необязательным, формам участия населения в местном самоуправлении. Для его создания одного желания жителей недостаточно — помимо инициативы населения для создания ТОС требуется решение представительного органа муниципального образования.

Территория, в пределах которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, хоть и устанавливается в особом порядке, но не обладает признаками публично-правового образования, характерными для территории муниципального образования, субъекта Российской Федерации или государства в целом; органы территориального общественного самоуправления не пользуются правами муниципального образования, территориальное общественное самоуправление ни в одной из его форм не вправе подменять собой органы местного самоуправления: оно

<sup>33</sup> Доклад о территориальном общественном самоуправлении в материалах правоприменительной практики: к 35-летию ТОСовского движения / под общ. ред. В.Б. Кидяева; науч. ред. Е.С. Шургина. М., 2023. — 62 с.



не вправе действовать от имени муниципального образования или принимать решения, распространяющиеся на всю территорию муниципального образования.

**Обратите внимание!**

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться только по месту проживания граждан. В состав территории ТОС не включаются парки, скверы, набережные, дачные или садовые товарищества (формально это земли сельхозназначения) и т. п. Территориальное общественное самоуправление осуществляется в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются по предложению населения, проживающего на соответствующей территории, представительным органом муниципального образования.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления. Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

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

В части 5 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается, что территориальное общественное самоуправление, в соответствии с его уставом, может являться юридическим лицом и под-

лежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации (в том числе общественного объединения и такой его разновидности, как орган общественной самодеятельности). Однако «обычной» или «стандартной» некоммерческой организацией территориальное общественное самоуправление не является, имеет существенные отличия.

#### Лучшие практики

На сайте Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления размещены модельные документы, необходимые для создания ТОС, а также определенные рекомендации<sup>34</sup>. От идеи создания ТОС до её воплощения в жизнь, согласно действующему законодательству, необходимо пройти следующие этапы, своеобразные «семь шагов»:

- ▶ Шаг 1. Формирование инициативной группы.
- ▶ Шаг 2. Работа инициативной группы.
- ▶ Шаг 3. Подготовка к учредительному мероприятию.
- ▶ Шаг 4. Проведение учредительного мероприятия — собрания или конференции.
- ▶ Шаг 5. Оформление документов, принятых на учредительном мероприятии.
- ▶ Шаг 6. Регистрация устава ТОС в органе местного самоуправления.
- ▶ Шаг 7. Государственная регистрация ТОС в качестве юридического лица.

#### Это интересно

По данным Минюста России, на конец 2020 года насчитывалось около 35 тыс. ТОСов, уставы которых были зарегистрированы в органах местного самоуправления, в границах 6,5 тыс. муниципальных образований. При этом около 2,7 тыс. ТОСов имели статус юридических лиц<sup>35</sup>.

В отличие от НКО, которые связаны с общественной самодеятельностью, ТОС всегда имеет территориальную привязку — это территориальная общественная самодеятельность. Именно органы ТОС рассматриваются как выразители и носители интересов населения (жителей) соответствующей территории. Основная их задача связана не с поддержкой конкретной социальной группы (инвалиды, пенсионеры, молодежь, освободившиеся из мест заключения и т. п.) или решением конкретного точечного вопроса (охрана общественного порядка, развитие народных промыслов и т. п.), но развитием территории, в том числе ее благоустройством; и уже через

<sup>34</sup> Более подробно см.: <https://www.oatos.ru/7ya-tos/sozdat-tos>.

<sup>35</sup> Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. Подготовлен Минюстом России. М., 2021.

призму развития территории осуществляется поддержка проживающих граждан, охрана общественного порядка, развитие народных промыслов и т. п. Иными словами, приоритеты расставляются иначе. Для ТОС — территориальная составляющая первична.

В Федеральном законе № 131-ФЗ обозначены функции органов ТОС. Органы ТОС:

- 1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;
- 2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;
- 3) могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами ТОС и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;
- 4) вправе вносить в органы местного самоуправления, их должностным лицам проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов;
- 5) могут выдвигать инициативный проект в качестве инициаторов проекта.

#### **Обратите внимание!**

Порядок организации и осуществления ТОС, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Органы территориально-общественного самоуправления фактически выполняют общественные социально значимые функции, хотя формально являются некоммерческими организациями. Для их деятельности большое значение имеют меры государственной поддержки, в том числе гранты, субсидии. Есть примеры принятия государственных программ поддержки ТОС на региональном уровне.

**Лучшие практики**

Общенациональная ассоциация ТОС ежегодно, начиная с 2019 года, проводит Всероссийский конкурс «Лучшая практика ТОС», подводя итоги работы органов ТОС, определяя победителей по различным номинациям. В 2022 году была представлена новая номинация, связанная с мерами государственной поддержки ТОС. В перечень лидеров вошли следующие субъекты РФ<sup>36</sup>:

- ▶ 1 место — Воронежская область,
- ▶ 2 место — Псковская область,
- ▶ 3 место — Республика Карелия,
- ▶ 4 место — Тульская область,
- ▶ 5 место — Ульяновская область.

Более подробную информацию и описание практик работы ТОС можно посмотреть в докладах, тексты которых размещены в открытом доступе на различных сайтах:

- ◆ Шугрина Е.С., Иванова К.А. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС). Спецдоклад. — М: Изд во «Проспект», 2018. — 160 с.
- ◆ Доклад о территориальном общественном самоуправлении в материалах правоприменительной практики: к 35-летию ТОСовского движения / под общ. ред. В.Б. Кидяева; науч. ред. Е.С. Шугрина. М., 2023. — 62 с.

**Лучшие практики**

В субъектах РФ появляется явно выраженная тенденция, связанная с созданием региональных ассоциаций территориального общественного самоуправления. В настоящее время зафиксировано 25 региональных ассоциаций. По данным ОАТОС, в 2022 году в число лучших вошли следующие ассоциации<sup>37</sup>:

- ▶ 1 место. Ассоциация территориальных общественных самоуправлений Ульяновской области. Сайт Ассоциации — <http://astos73.ru/>
- ▶ 2 место. Координатор ТОС Воронежской области — Совет муниципальных образований Воронежской области. Сайт Совета — <http://tosvrn.ru/>
- ▶ 3 место. Ассоциация «Совет ТОС и местных сообществ Пермского края». Сайт Ассоциации — <http://social.permsovet.ru/>

<sup>36</sup> Доклад о территориальном общественном самоуправлении в материалах правоприменительной практики: к 35-летию ТОСовского движения / под общ. ред. В.Б. Кидяева; науч. ред. Е.С. Шугрина. М., 2023. — 62 с.

<sup>37</sup> Доклад о территориальном общественном самоуправлении в материалах правоприменительной практики: к 35-летию ТОСовского движения / под общ. ред. В.Б. Кидяева; науч. ред. Е.С. Шугрина. М., 2023. — 62 с.

- ▶ 4 место. Ассоциация территориального общественного самоуправления и социально ориентированных некоммерческих организаций Республики Коми. Сайт Ассоциации — <https://atosrk.ru/>
- ▶ 5 место. Ассоциация «Архангельская региональная ассоциация территориального общественного самоуправления». Сайт Ассоциации — <https://tos29.ru/assotsiatsiya-tos/>

Другим факультативным институтом местного самоуправления, ориентированным на небольшие локации, является институт сельских старост, введенный в Федеральный закон № 131-ФЗ в 2018 году.

#### Это интересно

По данным Минюста России, к началу 2021 года сельские старосты назначены более чем в 29 тыс. населенных пунктах, расположенных в пределах 6,6 тыс. муниципалитетов, а еще в 2,5 тыс. муниципалитетов создана необходимая правовая база для их назначения. Институт старост как посреднический механизм между органами местного самоуправления и населением оказался востребованным в субъектах Российской Федерации, в которых прямые коммуникации между населением и органами местного самоуправления затруднены в силу увеличенных размеров муниципалитетов, охватывающих большое число населенных пунктов<sup>38</sup>.

Староста сельского населенного пункта назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан сельского населенного пункта. Староста сельского населенного пункта назначается из числа граждан Российской Федерации, проживающих на территории данного сельского населенного пункта и обладающих активным избирательным правом, либо из числа граждан Российской Федерации, достигших на день представления сходом 18 лет и имеющих в собственности жилое помещение, расположенное на территории данного сельского населенного пункта.

Староста сельского населенного пункта не является лицом, замещающим государственную должность, должность государственной гражданской службы, муниципальную должность, за исключением муниципальной должности депутата представительного органа муниципального образования, осуществляющего свои полномочия на непостоянной основе, или должность муниципальной

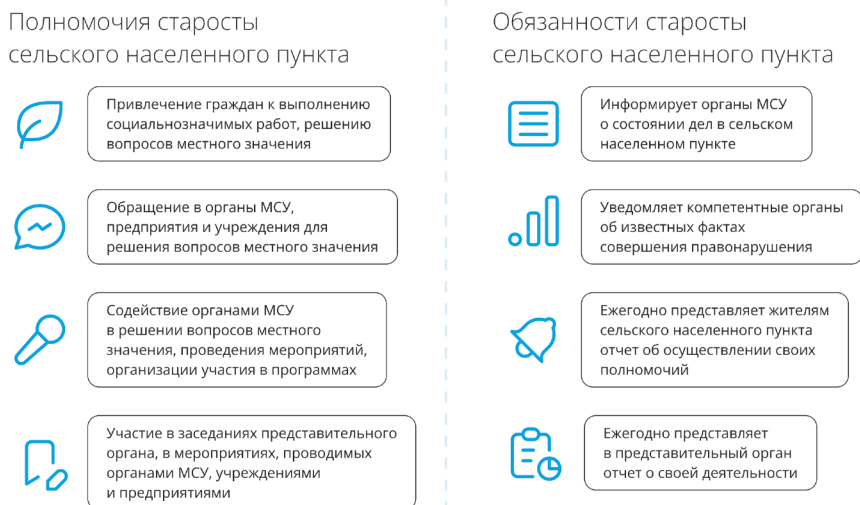
<sup>38</sup> Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. Подготовлен Минюстом России. М., 2021.

службы, не может состоять в трудовых отношениях и иных непосредственно связанных с ними отношениях с органами местного самоуправления.

Староста сельского населенного пункта для решения возложенных на него задач:

- 1) взаимодействует с органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями и иными организациями по вопросам решения проблем местного значения в сельском населенном пункте;
- 2) взаимодействует с населением, в том числе посредством участия в сходах, собраниях, конференциях граждан, направляет по результатам таких мероприятий обращения и предложения, в том числе оформленные в виде проектов муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению органами местного самоуправления;
- 3) информирует жителей сельского населенного пункта по вопросам организации и осуществления местного самоуправления, а также содействует в доведении до их сведения иной информации, полученной от органов местного самоуправления;
- 4) содействует органам местного самоуправления в организации и проведении публичных слушаний и общественных обсуждений, обнародовании их результатов в сельском населенном пункте;
- 5) вправе выступить с инициативой о внесении инициативного проекта по вопросам, имеющим приоритетное значение для жителей сельского населенного пункта;
- 6) осуществляет иные полномочия и права, предусмотренные уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

На Рисунке 5 схематично изображены полномочия и обязанности старосты сельского населенного пункта Пермского края<sup>39</sup>.

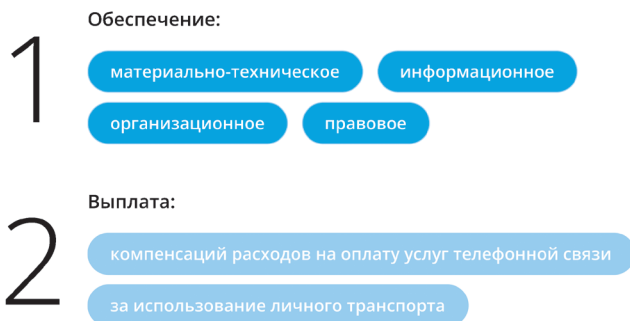


**Рисунок 5.** Полномочия и обязанности сельских старост в Пермском крае

Срок полномочий старосты сельского населенного пункта устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет. Гарантии деятельности и иные вопросы статуса старосты сельского населенного пункта могут устанавливаться уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. На Рисунке 6 изображены гарантии сельским старостам, установленные в Пермском крае.

<sup>39</sup> Более подробно см.: <https://minter.permkrai.ru/deyatelnost/podderzhka-mestnykh-initsiativ/starosty-selskikh-naselennykh-punktov/starosty-selskikh-naselennykh-punktov>.

## Гарантии деятельности старосты сельского населенного пункта



**Рисунок 6.** Гарантии сельским старостам, установленные в Пермском крае

### 4.3.3 Собрания, конференции граждан

Собрания, конференции граждан являются формами участия населения в местном самоуправлении, одним из самых доступных средств самоорганизации населения в небольших муниципальных образованиях либо на части территории муниципальных образований. В последнем случае они являются частью системы ТОС. Право граждан участвовать в местном самоуправлении путем проведения собраний, конференций закреплено в статье 29, 30 Федерального закона № 131-ФЗ. Подробно регламентировать порядок созыва и проведения собраний, сходов, конференций граждан должны уставы муниципальных образований в соответствии с законами субъектов РФ.

#### Это интересно

По данным Минюста России, в 2020 году собрания граждан проводились более 33 тыс. раз, конференции (собрания делегатов) — более 3,8 тыс. раз.

**Собрания граждан.** В соответствии со статьей 29 Федерального закона № 131-ФЗ, для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, обсужде-



ния вопросов внесения инициативных проектов и их рассмотрения, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования могут проводиться собрания граждан.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом ТОС. Собрание граждан, проводимое по инициативе представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования, назначается соответственно представительным органом муниципального образования или главой муниципального образования. Собрание граждан, проводимое по инициативе населения, назначается представительным органом муниципального образования в порядке, установленном уставом муниципального образования. Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления ТОС определяется уставом ТОС.

Собрание граждан может принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.

Собрание граждан, проводимое по вопросам, связанным с осуществлением ТОС, принимает решения по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом ТОС. Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию.

**Конференции граждан** (собрания делегатов). В соответствии со статьей 30 Федерального закона № 131-ФЗ, в случаях, предусмотренных уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального об-

разования, уставом ТОС, полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан. Порядок назначения и проведения конференции граждан, избрания делегатов определяется уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления. Итоги конференции граждан подлежат официальному опубликованию.

#### 4.3.4 Правотворческая инициатива граждан и обращения граждан

Право правотворческой инициативы — право разработки проекта нормативного акта и его внесения в орган местного самоуправления. Возможность использования данного института муниципальной демократией была впервые предусмотрена Федеральным законом № 154-ФЗ.

В соответствии со статьей 26 Федерального закона № 131-ФЗ, с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3 % от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

В случае отсутствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляются в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ.

Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или

должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения.

Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта. В случае, если принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа местного самоуправления, указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа.

Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

#### **Это интересно**

По данным Минюста России, в 2020 году более 200 раз органами местного самоуправления рассматривались гражданские правотворческие инициативы, примерно в половине случаев результатом такого рассмотрения стало принятие соответствующих муниципальных правовых актов<sup>40</sup>.

В статье 32 Федерального закона № 131-ФЗ говорится, что граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Обращения граждан подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Обращение гражданина — это направленные в орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в орган местного самоуправления. Для этой формы большое значение имеет цифровизация, позволяющая использовать разные формы электронных обращений.

<sup>40</sup> Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. Подготовлен Минюстом России. М., 2021.

В некоторых субъектах РФ предусматривается такая разновидность обращений, как наказания избирателей кандидатам в депутаты представительных органов местного самоуправления. В качестве наказаний избирателей обычно рассматриваются поручения избирателей, реализация которых относится к ведению органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

### 4.3.5 Инициативные проекты граждан и проекты инициативного бюджетирования

В 2020 году в Федеральный закон № 131-ФЗ была добавлена новая статья 26.1, в которой говорится об инициативных проектах. По замыслу авторов, это некий аналог инициативного бюджетирования (кстати, именно таким образом первоначально и называлась данная статья). Инициативное бюджетирование (инициативные проекты) — это одна из технологий прозрачного и открытого бюджета, когда жители имеют возможность расставлять приоритеты в расходовании бюджетных средств, иницируя те или иные проекты и частично софинансируя их реализацию.

#### Лучшие практики

По данным Минфина России, число регионов, в которых были введены инициативные платежи, в 2021 году составило 56 (в 2020 году насчитывалось лишь 36 таких регионов). Количество муниципальных образований, в которых введены инициативные платежи, составляет 4106. При этом объем средств, поступивших за счет введения инициативных платежей, составил в 2021 году 1168,1 млн рублей, что на 179,9 млн рублей меньше, чем в 2020 году. По количеству привлеченных средств от населения субъекты РФ располагаются следующим образом (в порядке убывания): Владимирская область, Чувашская республика, Ставропольский край, Республика Башкортостан, Удмуртская республика, Кировская область, Алтайский край, Тверская область, Нижегородская область, Ростовская область.

Основная доля инициативных проектов, реализуемых на муниципальном уровне, охватывает следующие направления: благоустройство дворов и мест массового отдыха граждан, дорожное хозяйство, социальная сфера (образование, культура, физическая культура и спорт — в части ремонта зданий, благоустройства территории, приобретения мебели и техники), водоснабжение и водоотведение, уличное освещение<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2021 год. Подготовлено Минфином России. М., 2022.

В части 1 статьи 26.1 Закона говорится, что в целях реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления, в местную администрацию может быть внесен инициативный проект. Порядок определения части территории муниципального образования, на которой могут реализовываться инициативные проекты, устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Правом инициирования проекта обладают:

- ◆ инициативная группа численностью не менее десяти граждан, достигших шестнадцатилетнего возраста и проживающих на территории соответствующего муниципального образования (численность группы может быть уменьшена на основании решения представительного органа),
- ◆ органы территориального общественного самоуправления,
- ◆ староста сельского населенного пункта,
- ◆ иные лица, осуществляющие деятельность на территории соответствующего муниципального образования, если это определено решением представительного органа муниципального образования.

Выдвинутый инициативный проект подлежит обязательному предварительному обсуждению с жителями муниципального образования. Инициативный проект до его внесения в местную администрацию подлежит рассмотрению на сходе, собрании или конференции граждан, в том числе на собрании или конференции граждан по вопросам осуществления территориального общественного самоуправления, в целях обсуждения инициативного проекта, определения его соответствия интересам жителей муниципального образования или его части, целесообразности реализации инициативного проекта, а также принятия сходом, собранием или конференцией граждан решения о поддержке инициативного проекта. При этом возможно рассмотрение нескольких инициативных проектов на одном сходе, одном собрании или на одной конференции граждан. Нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования

может быть предусмотрена возможность выявления мнения граждан по вопросу о поддержке инициативного проекта также путем опроса граждан, сбора их подписей. Все результаты обсуждения фиксируются в итоговом протоколе и передаются в местную администрацию вместе с самим инициативным проектом.

Инициативный проект вносится в местную администрацию, которая обязана его рассмотреть в течение 30 дней и принять одно из следующих решений:

- 1) поддержать инициативный проект и продолжить работу над ним в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных решением о местном бюджете, на соответствующие цели и (или) в соответствии с порядком составления и рассмотрения проекта местного бюджета (внесения изменений в решение о местном бюджете);
- 2) отказать в поддержке инициативного проекта и вернуть его инициаторам проекта с указанием причин отказа в поддержке инициативного проекта.

Отказ в поддержке инициативного проекта возможен в одном из следующих случаев:

- 1) несоблюдение установленного порядка внесения инициативного проекта и его рассмотрения;
- 2) несоответствие инициативного проекта требованиям федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, уставу муниципального образования;
- 3) невозможность реализации инициативного проекта ввиду отсутствия у органов местного самоуправления необходимых полномочий и прав;
- 4) отсутствие средств местного бюджета в объеме, необходимом для реализации инициативного проекта, источником формирования которых не являются инициативные платежи;
- 5) наличие возможности решения описанной в инициативном проекте проблемы более эффективным способом;
- 6) признание инициативного проекта не прошедшим конкурсный отбор.

Информация о рассмотрении инициативного проекта местной администрацией, о ходе реализации инициативного проекта, в том числе об использовании денежных средств, об имущественном и (или) трудовом участии заинтересованных в его реализации лиц, подлежит опубликованию (обнародованию) и размещению на официальном сайте муниципального образования.

### Лучшие практики

В методических рекомендациях по работе с жителями при подготовке инициативного проекта, подготовленных Советом муниципальных образований Саратовской области в 2021 году<sup>42</sup>, предлагаются следующие шаги инициативного проектирования:

- ▶ Шаг 1. Создание инициативной группы
- ▶ Шаг 2. Обсуждение инициативного проекта на собрании граждан
- ▶ Шаг 3. Внесение инициативного проекта в местную администрацию
- ▶ Шаг 4. Принятие решения местной администрацией относительно инициативного проекта
- ▶ Шаг 5. Конкурсный отбор инициативных проектов
- ▶ Шаг 6. Реализация инициативного проекта
- ▶ Шаг 7. Контроль за реализацией инициативного проекта

Еще до введения на федеральном уровне статьи об инициативных проектах во многих субъектах РФ стали реализовываться проекты инициативного бюджетирования.

В Методических рекомендациях по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации, утвержденных Минфином России (в ред. от 22 декабря 2021 г.) говорится, что инициативное бюджетирование — общее название, используемое для обозначения совокупности практик вовлечения граждан в бюджетный процесс в Российской Федерации, объединенных идеологией гражданского участия, а также сфера государственного и муниципального регулирования участия населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет средств соответствующих бюджетов и последующем контроле за реализацией отобранных проектов со стороны граждан.

<sup>42</sup> Гребенникова А.А., Мокеев М.М. Методические рекомендации по работе с жителями при подготовке инициативного проекта. Саратов, 2021. — 44 с.

**Ознакомьтесь с документами**

В субъектах приняты разные по названию, объему и содержанию законы об инициативных проектах и проектах инициативного бюджетирования. Встречаются такие подходы:

- ▶ Закон Республики Крым от 29 мая 2020 года № 77-ЗПК/2020 (ред. от 3 марта 2023 г.) «Об инициативном бюджетировании в Республике Крым»; Закон Пермского края от 2 июня 2016 года № 654-ПК (ред. от 6 сентября 2021 г.) «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае»; Закон Ставропольского края от 29 января 2021 года № 1-кз «О развитии инициативного бюджетирования в Ставропольском крае»; Закон Кемеровской области от 14 ноября 2018 года № 90-ОЗ (ред. от 24 апреля 2023 г.) «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Кемеровской области — Кузбассе»; Закон Московской области от 19 октября 2018 года № 170/2018-ОЗ (ред. от 5 марта 2020 г.) «О развитии инициативного бюджетирования в Московской области»; Закон Нижегородской области от 30 декабря 2020 года № 173-З «Об инициативном бюджетировании в Нижегородской области»; Закон Самарской области от 29 декабря 2020 года № 148-ГД «Об основах инициативного бюджетирования в Самарской области».
- ▶ Закон Белгородской области от 26 декабря 2020 года № 20 (ред. от 27 декабря 2022 г.) «Об инициативных проектах»; областной Закон Ростовской области от 1 августа 2019 года № 178-ЗС (ред. от 26 декабря 2022 г.) «Об инициативных проектах».
- ▶ Закон Калужской области от 30 декабря 2020 года № 55-ОЗ «О мерах поддержки реализации на территории Калужской области инициативных проектов»; Закон Калининградской области от 30 июня 2021 года № 580 «О правовом регулировании отдельных вопросов, связанных с реализацией инициативных проектов на территории Калининградской области»; Закон Иркутской области от 6 мая 2022 года № 33-ОЗ «Об отдельных вопросах реализации на территории Иркутской области инициативных проектов».
- ▶ Закон Сахалинской области от 28 декабря 2021 года № 116-ЗО «О разграничении полномочий органов государственной власти Сахалинской области по вопросам реализации инициативных проектов, выдвигаемых для получения финансовой поддержки из областного бюджета Сахалинской области».
- ▶ Закон Владимирской области от 9 февраля 2021 года № 12-ОЗ «Об отдельных вопросах в сфере регулирования отношений по реализации инициативных проектов, выдвигаемых для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из областного бюджета, во Владимирской области»;
- ▶ Закон Чеченской республики от 9 апреля 2021 года № 17-РЗ (ред. от 22 июня 2021 г.) «О порядке рассмотрения и конкурсного отбора инициативных проектов, выдвигаемых для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из бюджета Чеченской республики»;
- ▶ Закон Оренбургской области от 29 июня 2021 года № 2922/793-VI-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования отношений, связанных с инициативными проектами, выдвигаемыми для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из областного бюджета»;
- ▶ Закон Челябинской области от 22 декабря 2020 года № 288-ЗО (ред. от 17 мая 2023 г.) «О некоторых вопросах правового регулирования отношений, связанных с инициативными проектами, выдвигаемыми для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из областного бюджета».



Методической и методологической поддержкой инициативного бюджетирования занимается Центр инициативного бюджетирования при НИФИ Минфина России<sup>43</sup>. Сотрудники Центра ежегодно готовят доклад о состоянии инициативного бюджетирования, иные материалы, которые находятся в открытом доступе.

#### Например

- ▶ Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. М., 2022. — 96 с.
- ▶ Лучшие практики инициативного бюджетирования в Российской Федерации в 2017–2020 годах / В.В. Вагин, Н.А. Шаповалова, В.А. Паксиваткина, И.В. Петрова, М.В. Кураколов, Н.М. Филиппова. М., 2021. — 264 с.
- ▶ 72 вопроса об инициативном бюджетировании / НИФИ Минфина России ; под общ. ред. В. В. Вагина. Киров, 2023. — 232 с.

### 4.3.6 Муниципальные общественные палаты (советы)

В Федеральном законе от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» практически ничего не говорится про общественный контроль на муниципальном уровне, хотя в статьях 9, 12 и 13 упоминаются муниципальные общественные палаты (советы). В статье 26.1 Федерального закона № 131-ФЗ есть пункт 13, согласно которому инициаторы проекта, другие граждане, проживающие на территории соответствующего муниципального образования, уполномоченные сходом, собранием или конференцией граждан, а также иные лица, определяемые законодательством РФ, вправе осуществлять общественный контроль за реализацией инициативного проекта в формах, не противоречащих законодательству Российской Федерации.

<sup>43</sup> Более подробно см.: <https://www.nifi.ru/iniativnoe-byudzhetirovanie>.

**Это интересно**

По данным Минюста России, по состоянию на 1 января 2021 года в 5,1 тыс. муниципальных образований в пределах 84 субъектов Российской Федерации предусматривалось создание общественных палат (советов) муниципальных образований, а также общественных советов при органах местного самоуправления, действующих в соответствии с Федеральным законом № 212-. По обобщенным данным субъектов РФ и муниципалитетов, 2,5 тыс. общественных палат (советов) муниципальных образований и 4,7 тыс. общественных советов при органах местного самоуправления насчитывали около 67,3 тыс. членов<sup>44</sup>.

В настоящее время организация и деятельность муниципальных общественных палат (советов) регулируется преимущественно муниципальными правовыми актами; общественные палаты субъектов РФ оказывают им методическую поддержку, в том числе связанную с подготовкой правовых актов органов местного самоуправления. Как правило, в муниципальном образовании действуют положения и регламенты, которые утверждаются главами муниципальных образований, представительными органами или главами местных администраций; встречаются и иные нормативные акты, например кодексы этики. Анализ названных документов показывает, что в них предусматривается довольно стандартный набор функций, которые осуществляет данный орган:

- 1) общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления;
- 2) привлечение граждан, общественных объединений и иных некоммерческих организаций к формированию и реализации муниципальной политики по вопросам соблюдения прав и законных интересов граждан; обеспечение учета общественного мнения, мнения жителей;
- 3) выдвижение и поддержка гражданских инициатив, имеющие значение для муниципального образования; повышение уровня правосознания жителей.

**Обратите внимание!**

Анализ складывающейся практики показывает, что муниципальные палаты являются органом муниципального образования, а муниципальные советы создаются при конкретных органах местного самоуправления<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. Подготовлен Минюстом России. М., 2021.

<sup>45</sup> Доклад об организации и деятельности муниципальных общественных палат (советов) в Российской Федерации /под ред. А. Н. Максимова, Е. С. Шугриной. — Москва, 2022. — 159 с.

Как правило, муниципальные общественные палаты (советы) формируются на паритетных началах; есть квоты, предусматриваемые для главы муниципального образования, местной администрации, представительного органа и общественных объединений. Могут быть и иные варианты — возможность назначать или предлагать кандидатуры для включения в состав общественной палаты (совета) предоставляется главе муниципального образования, представительному органу и общественным объединениям или только для главы и представительного органа. В случае формирования общественной палаты или совета на паритетных началах численные составы в пределах установленной квоты утверждаются соответствующим органом. Реже утверждаются главой муниципального образования или представительным органом на основании предложений соответствующего органа.

Муниципальная общественная палата (совет) практически везде позиционируется как консультативный или совещательный орган, действующий на принципах коллегиальности. Решения общественной палаты (совета) имеют рекомендательный характер. Члены муниципальной общественной палаты (совета) работают на общественных началах на основе добровольного участия граждан и представителей некоммерческих организаций.

Так же, как и Общественная палата РФ, муниципальные общественные палаты (советы) являются важной формой гражданского участия, которые взаимодействуют с жителями и органами местного самоуправления, выступая в определенной степени связующим звеном между ними.

#### **Выводы по главе:**

- ◆ В законе разделяются формы непосредственного осуществления местного самоуправления (население само принимает окончательное решение по вопросам местного значения) и формы участия населения в местном самоуправлении (население может высказать свое мнение, которое имеет рекомендательный характер).
- ◆ К формам непосредственного осуществления местного самоуправления можно отнести, например, такие, как муниципаль-

ные выборы, референдум, голосование по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования, голосование по отзыву, сход граждан.

- ◆ Примерами форм участия населения в местном самоуправлении являются публичные слушания, собрания, конференции граждан, опросы, обращения граждан в органы местного самоуправления, правотворческая инициатива.
- ◆ Анализ правоприменительной практики показывает, что на муниципальном уровне формы непосредственного народовластия используются достаточно часто и регулярно, являются реально работающими.
- ◆ В ряде случаев формы участия населения в местном самоуправлении являются одной из обязательных стадий принятия решения органами местного самоуправления.

## ГЛАВА 5.

# СИСТЕМА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В главе будут рассмотрены:

- ◆ понятие и виды органов местного самоуправления,
- ◆ особенности статуса главы муниципального образования,
- ◆ особенности организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципального образования,
- ◆ особенности системы и структура органов местного самоуправления в новых субъектах РФ.

### Основные нормативные акты и методические рекомендации

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

## 5.1 Понятие и виды органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления — избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В статьях 2, 34, 44 Федерального закона № 131-ФЗ фактически перечислены признаки органа местного самоуправления:

- ◆ определенный способ формирования (избрание непосредственно населением и (или) образование представительным органом муниципального образования);
- ◆ наличие собственных полномочий по решению вопросов местного значения;
- ◆ указание в уставе муниципального образования на то, что это орган местного самоуправления.

**Обратите внимание!**

От органов местного самоуправления следует отличать их рабочие органы, а также структурные подразделения, обладающие статусом юридического лица.

Кроме того, могут быть муниципальные органы (например, муниципальная избирательная комиссия), которые не являются органами местного самоуправления.

Например, депутатская комиссия, отраслевой департамент, управление и другие подобные структуры не имеют статуса органа местного самоуправления. Более того, полномочия таких органов являются производными от полномочий органов местного самоуправления и устанавливаются не уставами муниципальных образований, а иными нормативными актами (например, положениями об этих структурах).

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 местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Структура органов местного самоуправления состоит из двух частей: обязательной и факультативной (необязательной). Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

**Это интересно**

В сельских поселениях с числом жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек функции представительного органа выполняет сход граждан; представительный орган не образуется (статья 25 Федерального закона № 131-ФЗ).

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 посе-

лении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется, глава поселения входит в состав представительного органа поселения и исполняет полномочия его председателя (статья 34 Федерального закона № 131-ФЗ).

В муниципальных образованиях городов федерального значения местная администрация может не формироваться (статья 79 Федерального закона № 131-ФЗ).

Особенности правового статуса каждого из вышеназванных органов регламентируются отдельными статьями Федерального закона № 131-ФЗ, в них же устанавливаются основы взаимоотношений органов местного самоуправления.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

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

#### **Обратите внимание!**

Система организации местного самоуправления и ее основные составляющие части (порядок формирования представительных органов муниципальных образований, способы избрания глав муниципальных образований и их место в системе органов местного самоуправления) устанавливается и формируется в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними уставами муниципальных образований в рамках, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ и иными федеральными законами<sup>46</sup>.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается

<sup>46</sup> Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года). Под общей редакцией Первого заместителя Министра юстиции Российской Федерации Ю.С. Любимова. Москва, 2020. — 111 с.

только в случаях и порядке, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ, а именно при:

- ◆ формировании конкурсной комиссии для проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования (часть 2.1 статьи 37);
- ◆ формировании конкурсной комиссии при назначении по контракту главы местной администрации (часть 5 статьи 37);
- ◆ расторжении контракта с главой местной администрации, назначенным по контракту (часть 11 статьи 37);
- ◆ формировании конкурсной комиссии при избрании главы муниципального образования из числа кандидатур, предложенных этой комиссией (часть 2.1 статьи 36);
- ◆ отрешении от должности и удалении главы муниципального образования в отставку (статьи 74, 74.1).

**Обратите внимание!**

Изменение структуры органов местного самоуправления осуществляется не иначе, как путем внесения изменений в устав муниципального образования.

Решение представительного органа муниципального образования об изменении структуры органов местного самоуправления вступает в силу не ранее, чем по истечении срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего указанное решение, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ.

Статусом юридического лица, в силу прямого указания в Федеральном законе № 131-ФЗ, обладают местная администрация и представительный орган. 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 РФ применительно к казенным учреждениям. От имени муниципального образования приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности могут глава местной администрации, другие должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

Основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются устав муни-



ципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица.

#### **Обратите внимание!**

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.

## 5.2 Глава муниципального образования

Глава муниципального образования — орган местного самоуправления и одновременно должностное лицо местного самоуправления, которое обязательно должно быть в любом муниципальном образовании. Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования. Это свидетельствует о его ключевой позиции в структуре органов местного самоуправления; именно он олицетворяет власть на местном уровне, представляет муниципальное образование вовне, выступая от имени муниципального образования без предъявления каких-либо дополнительных доверенностей.

Глава муниципального образования не относится к числу муниципальных служащих и не является депутатом; его статус должен регулироваться специальными законами, уставом муниципального образования, муниципальными правовыми актами, особенно в части регулирования гарантий деятельности главы муниципального образования.

Полномочия главы муниципального образования по решению вопросов местного значения должны быть предусмотрены в уставе муниципального образования.

Наименование должности главы муниципального образования устанавливается в уставе муниципального образования (глава города, мэр, глава поселка и т. д.) в соответствии с законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

Предусмотрены следующие способы замещения должности главы муниципального образования:

- ◆ избрание на муниципальных выборах непосредственно населением,
- ◆ избрание представительным органом муниципального образования из своего состава,
- ◆ избрание представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

В зависимости от способа замещения должности главы муниципального образования, решается вопрос о том, какой орган местного самоуправления он может возглавить.

#### **Это интересно**

По данным Минюста России в 2019 году, исходя из положений 20760 уставов муниципальных образований:

4645 глав должны избираться на муниципальных выборах (из них 1550 глав должны становиться главами-администраторами, 23 — главами-председателями и 3072 — главами-совместителями);

8571 глава должен избираться из депутатов (из них 4209 глав должны становиться главами-председателями, 56 — главами-администраторами и 4306 — главами-совместителями);

7474 главы должны избираться по конкурсу (из них 7439 должны становиться главами-администраторами и 35 — главами-совместителями);

70 глав должны избираться на сходах и становиться главами администраций.

Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования устанавливается представительным органом муниципального образования. Механизм организации и проведения конкурса в целом подобен тому, который давно используется в отношении главы местной администрации. Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муници-

пального образования. В муниципальном районе, муниципальном округе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина — высшим должностным лицом субъекта РФ.

В Федеральном законе № 131-ФЗ предусматривается, что по условиям конкурса могут иметь место требования к профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения. Законом субъекта РФ могут быть установлены учитываемые в условиях конкурса требования к уровню профессионального образования и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

**Обратите внимание!**

Модели организации местного самоуправления зависят от места и роли главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления, способа замещения должности.

На основании статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ, глава муниципального образования, в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального образования (Таблица 3):

- ♦ в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;
- ♦ в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава, исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию. Полномочия депутата представительного органа муниципального

**Таблица 3.** Порядок избрания глав муниципальных образований и их место в системе органов местного самоуправления в соответствии с уставами муниципальных образований (по данным Минюста России в 2019 году)<sup>1</sup>

Муниципальные образования, в соответствии с уставами которых их главы (в т. ч. по видам муниципалитетов)	Должны избираться и исполнять полномочия								
	на выборах			из депутатов			по конкурсу		на сходах
	глав местных администраций	председателей представительных органов	совмещать обе функции	глав местных администраций	председателей представительных органов	совмещать обе функции	глав местных администраций	совмещать обе функции	глав местных администраций
муниципальных районов	193 11,6%	-	-	40 2,4%	557 33,5%	-	873 52,5%	-	-
городских поселений	310 22,3%	5 0,4%	-	9 0,6%	715 51,4%	-	350 25,1%	-	1 0,07%
сельских поселений	1007 6,0%	17 0,10%	3072 18,3%	3 0,02%	2628 15,7%	4212 25,1%	5732 34,2%	35 0,2%	69 0,4%
муниципальных округов	-	-	-	-	-	-	16 100%	-	-
городских округов	40 6,4%	1 0,16%	-	4 0,6%	128 20,4%	-	454 72,4%	-	-
в т. ч. административных центров субъектов РФ	7 9,1%	-	-	-	27 35,1%	-	43 55,9%	-	-
городских округов с делением	-	-	-	-	-	-	3 100%	-	-
внутригородских районов	-	-	-	-	9 47,3%	-	10 52,6%	-	-
внутригородских территорий	-	-	-	-	172 64,4%	94 35,2%	1 0,4%	-	-
ВСЕГО	1550 7,5%	23 0,11%	3072 14,8%	56 0,3%	4209 20,3%	4306 20,7%	7439 35,8%	35 0,17%	70 0,3%

<sup>1</sup> Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года). Под общей редакцией Первого заместителя Министра юстиции Российской Федерации Ю.С. Любимова. Москва, 2020. — 111 с.

образования, избранного главой данного муниципального образования, возглавляющего местную администрацию, прекращаются;

- ◆ не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации;
- ◆ в случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию.

Полномочия главы муниципального образования зависят от того, возглавляет он местную администрацию или председательствует в представительном органе муниципального образования. Однако независимо от этого у главы муниципального образования есть определенные полномочия, связанные с его статусом высшего должностного лица.

#### **Ознакомьтесь с документом**

Глава муниципального образования

- 1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;
- 2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;
- 3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;
- 4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;
- 5) обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Глава муниципального образования обладает правом вето. Однако это право есть только у главы муниципального образования, который возглавляет местную администрацию.

На главу муниципального образования распространяются ограничения, запреты и обязанности, которые установлены Феде-

ральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (статьи 7.1–12.5) и другими федеральными законами, в том числе:

- ◆ предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- ◆ предоставлять сведения о расходах;
- ◆ уведомлять о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;
- ◆ принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

В случае нарушения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей главы наступает ответственность, вплоть до досрочного прекращения полномочий.

Установлена подотчетность главы муниципального образования — во-первых, населению непосредственно, во-вторых, представителю органа муниципального образования. Это проявляется, например, в том, что на главу муниципального образования возложена обязанность ежегодно отчитываться перед представительным органом о результатах:

- ◆ своей деятельности;
- ◆ деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления (в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию);
- ◆ деятельности иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления;
- ◆ решения вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

По общему правилу, полномочия главы муниципального образования прекращаются по истечении срока, на который он был избран. Досрочное прекращение полномочий (статьи 24, 36, 74, 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ) возможно в связи с:

- ◆ собственным желанием главы муниципального образования;
- ◆ нарушением определенных требований, предъявляемых к лицу, занимающему должность главы муниципального образования (например, прекращение гражданства);
- ◆ состоянием здоровья (смерть, стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять полномочия и др.);
- ◆ привлечением к разным видам юридической ответственности (отзыв, отрешение, удаление в отставку и проч.);
- ◆ преобразованием или изменением границ 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.

### 5.3 Контрольно-счетный орган муниципального образования

---

В структуру органов местного самоуправления может входить контрольно-счетный орган муниципального образования, причем его наличие в структуре органов местного самоуправления муниципального образования не является обязательным.

В порядке, определяемом законами субъектов РФ, представительные органы муниципальных образований вправе заключать соглашения с контрольно-счетными органами субъектов РФ о передаче им полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

**Это интересно**

По данным Минюста России, в 2020 году в 5,3 тыс. муниципальных образований в пределах 83 субъектов РФ предусматривалось создание самостоятельных контрольно-счетных органов муниципальных образований; в остальных муниципальных образованиях их полномочия переданы контрольно-счетным органам муниципальных образований другого уровня либо субъектов РФ, в соответствии с частями 11 и 12 статьи 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Фактически контрольно-счетные органы муниципальных образований в 2020 году действовали в 4,8 тыс. муниципальных образований, что составляет примерно 23 процента от общей численности муниципалитетов. При этом свои контрольно-счетные органы имеются у 90 процентов городских округов (включая все без исключения административные центры субъектов РФ), 86 процентов муниципальных районов, 55 процентов муниципальных округов, 15 процентов сельских и 13 процентов городских поселений. В общей сложности эти органы насчитывают около 11,3 тыс. председателей, заместителей председателей, секретарей, аудиторов, из которых около 5,4 тыс. работают на постоянной основе.

Контрольно-счетный орган муниципального образования образуется в целях контроля: за исполнением местного бюджета; соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета; соблюдением установленного порядка отчета о его исполнении; соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Более подробно полномочия контрольно-счетных органов муниципальных образований, разграничение с полномочиями контрольно-финансовых органов, создаваемых исполнительными и представительными органами муниципальных образований, урегулированы Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. (ред. от 1 июля 2021 г.) № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», Бюджетным кодексом РФ.

**Ознакомьтесь с документом**

Контрольно-счетный орган муниципального образования обладает следующими основными полномочиями:

- 1) организация и осуществление контроля за законностью и эффективностью использования средств местного бюджета, а также иных средств, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- 2) экспертиза проектов местного бюджета, проверка и анализ обоснованности его показателей;



- 3) внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета;
- 4) проведение аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
- 5) оценка эффективности формирования муниципальной собственности, управления и распоряжения такой собственностью и контроль за соблюдением установленного порядка формирования такой собственности, управления и распоряжения такой собственностью (включая исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности);
- 6) оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств местного бюджета, а также оценка законности предоставления муниципальных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств местного бюджета и имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- 7) экспертиза проектов муниципальных правовых актов в части, касающейся расходных обязательств муниципального образования, экспертиза проектов муниципальных правовых актов, приводящих к изменению доходов местного бюджета, а также муниципальных программ (проектов муниципальных программ);
- 8) анализ и мониторинг бюджетного процесса в муниципальном образовании, в том числе подготовка предложений по устранению выявленных отклонений в бюджетном процессе и совершенствованию бюджетного законодательства Российской Федерации;
- 9) проведение оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения местного бюджета в текущем финансовом году, ежеквартальное представление информации о ходе исполнения местного бюджета, о результатах проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в представительный орган муниципального образования и главе муниципального образования;
- 10) осуществление контроля за состоянием муниципального внутреннего и внешнего долга;
- 11) оценка реализуемости, рисков и результатов достижения целей социально-экономического развития муниципального образования, предусмотренных документами стратегического планирования муниципального образования, в пределах компетенции контрольно-счетного органа муниципального образования;
- 12) участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции;
- 13) иные полномочия в сфере внешнего муниципального финансового контроля, установленные федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования.

Контрольно-счетные органы обладают организационной и функциональной независимостью и осуществляют свою деятельность самостоятельно.

Наименования, полномочия, состав и порядок деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования устанавливаются уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с Федеральным законом.

Контрольно-счетный орган муниципального образования образуется в составе председателя и аппарата контрольно-счетного органа. Уставом муниципального образования или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в составе контрольно-счетного органа может быть предусмотрена одна должность заместителя председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, а также должности аудиторов контрольно-счетного органа. Должности председателя, заместителей председателя и аудиторов контрольно-счетного органа относятся к муниципальным должностям.

#### **Ознакомьтесь с документом**

На должность председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования назначаются граждане Российской Федерации, соответствующие следующим квалификационным требованиям:

- 1) наличие высшего образования;
- 2) опыт работы в области государственного, муниципального управления, государственного, муниципального контроля (аудита), экономики, финансов, юриспруденции не менее пяти лет;
- 3) знание Конституции РФ, федерального законодательства, в том числе бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, Конституции (устава), законов соответствующего субъекта Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, устава соответствующего муниципального образования и иных

муниципальных правовых актов применительно к исполнению должностных обязанностей, а также общих требований к стандартам внешнего государственного и муниципального аудита (контроля) для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, утвержденных Счетной палатой Российской Федерации.

Предложения о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования вносятся в представительный орган муниципального образования:

- 1) председателем представительного органа муниципального образования;
- 2) депутатами представительного органа муниципального образования — не менее одной трети от установленного числа депутатов представительного органа муниципального образования;
- 3) главой муниципального образования.

Контрольно-счетный орган муниципального образования может обладать правами юридического лица в соответствии с уставом муниципального образования.

## 5.4 Система и структура органов местного самоуправления в новых субъектах РФ

В статьях 11 Федеральных конституционных законов № 5, 6, 7, 8 урегулированы некоторые вопросы, связанные с системой и структурой органов местного самоуправления, их взаимоотношениями между собой.

Во-первых, установлено, кто осуществляет полномочия органов местного самоуправления в переходный период до их формирования осенью 2023 года. Предусматривается, что на территориях вновь образованных муниципальных образований до завершения формирования органов местного самоуправления полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления исполняют органы и должностные лица, осуществ-

влявшие на этих территориях на день принятия в Российскую Федерацию соответствующего нового субъекта полномочия, отнесенные законодательством Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления. Причем данные органы упраздняются после завершения формирования органов местного самоуправления.

Во-вторых, установлено, что не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу ФЗ № 5, 6, 7, 8 во всех четырех субъектах РФ должны быть приняты законы или указы врио губернаторов, предусматривающие:

- ◆ численность депутатов представительных органов вновь образованных муниципальных образований, при этом к вновь образованным муниципальным образованиям применяются требования к численности депутатов представительных органов муниципальных образований, предусмотренные законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении, если иное не определено нормативным актом соответствующего субъекта;
- ◆ сроки полномочий органов местного самоуправления, при этом такой срок не может быть менее двух лет.

Дополнительно предусматривается, что представительные органы вновь образованных муниципальных образований избираются во второе воскресенье сентября 2023 года.

Кроме того, устанавливается, что главы вновь образованных муниципальных образований избираются представительными органами таких муниципальных образований из числа кандидатов, представленных главой соответствующего субъекта РФ, и возглавляют местную администрацию. Любопытно, что подобный способ замещения должности главы муниципального образования отсутствует в Федеральном законе № 131-ФЗ, но есть в проекте Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

Фактически ФЗ № 5, 6, 7, 8 установили единственно возможную и одинаковую для всех вновь образованных муниципальных образований модель местного самоуправления — глава муниципального образования одновременно является и главой местной администра-

ции. Представительный орган не связан организационно с главой муниципального образования, хотя, в соответствии с нормами статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ, утверждает структуру местной администрации по представлению главы местной администрации.

Мониторинг нормативных правовых актов органов государственной власти новых субъектов РФ позволил выявить следующее.

В Луганской Народной Республике принят Закон от 30 марта 2023 года (в ред. от 25 мая 2023 г.) № 431-III «О наименовании органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований, численности и сроках полномочий депутатов представительных органов вновь образованных муниципальных образований». В Законе установлены следующие наименования органов местного самоуправления — совет N-ского округа, глава N-ского округа, администрация N-ского округа. Документом установлена численность представительных органов, предусмотрено, что срок полномочий представительных органов вновь образованных муниципальных образований составляет 5 лет. В Законе содержатся регламентные нормы, необходимые для организации работы представительного органа на начальном этапе. Глава муниципального образования должен быть избран в течение 10 дней после формирования представительного органа, а устав муниципального образования должен быть принят в течение трех месяцев. Для главы муниципального образования предусмотрена присяга, в Законе приводится ее текст.

Законом Донецкой Народной Республики от 6 апреля 2023 года (в ред. от 24 апреля 2023 года) № 439-IIIHC «О структуре и наименовании органов местного самоуправления, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва в Донецкой Народной Республике» предусмотрены интересные варианты наименований органов местного самоуправления: обязательным является указание названия не только муниципального образования, но и самого субъекта РФ: представительный орган в городских округах — «\*\*\* городской совет Донецкой Народной Республики»; в муниципальных округах — «\*\*\* муниципальный совет Донецкой Народной Республики»; местные администрации в городских округах — «администрация города \*\*\* Донецкой Народной Республики»;

в муниципальных округах — «администрация города (поселка городского типа) \*\*\* Донецкой Народной Республики». В отношении наименования главы муниципального образования специальных требований не предусмотрено. Законом установлена численность представительных органов; предусмотрено, что срок их полномочий составляет 5 лет. В Законе содержатся регламентные нормы, позволяющие представительному органу начать свою работу и проводить заседания. Согласно Закону, главы вновь образованных муниципальных образований избираются представительными органами таких муниципальных образований из числа кандидатов, представленных главой Донецкой Народной Республики; решение принимается большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования первого созыва. Для главы муниципального образования предусмотрена присяга, в Законе приводится ее текст. Уставы вновь образованных муниципальных образований должны быть приняты не позднее, чем через 4 месяца после первых заседаний соответствующих представительных органов муниципальных образований первого созыва.

В Запорожской области подписан Указ главы Военно-гражданской администрации Запорожской области от 31 марта 2023 года № 255-у «О переименовании отдельных Военно-гражданских администраций первого уровня», в котором предусмотрено переименование 8 администраций с указанием на то, что это Военно-гражданская администрация N-ского района Запорожской области.

В Херсонской области подписаны Указ ВРПО губернатора Херсонской области от 29 марта 2023 года № 56-у «Об установлении численности депутатов представительных органов вновь созданных муниципальных образований Херсонской области» и Указ ВРПО губернатора Херсонской области от 29 марта 2023 года № 55-у «Об установлении сроков полномочий органов местного самоуправления Херсонской области».

### **Практические выводы:**

- ◆ Структура органов местного самоуправления состоит из двух частей: обязательной и факультативной (необязательной). Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ.
- ◆ Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.
- ◆ Глава муниципального образования — орган местного самоуправления и одновременно должностное лицо местного самоуправления
- ◆ Модели организации местного самоуправления зависят от места и роли главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления, способа замещения должности.
- ◆ Контрольно-счетный орган муниципального образования является органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования. Его полномочия могут быть переданы контрольно-счетным органам государственной власти субъекта РФ.

## ГЛАВА 6. СТРУКТУРА И ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА

В главе будут рассмотрены:

- ♦ особенности формирования и прекращения полномочий представительных органов,
- ♦ полномочия представительного органа и особенности подготовки и принятия муниципальных правовых актов по отдельным вопросам,
- ♦ особенности организации работы представительного органа муниципального образования,
- ♦ фракции и депутатские группы представительного органа,
- ♦ участие жителей в работе представительного органа.

### Основные нормативные акты и методические рекомендации

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Приказ Минюста России от 1 апреля 2010 года № 77 (ред. от 30 сентября 2015 г.) «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований».

Письмо Минэкономразвития России от 12 декабря 2014 года № 31260-ОФ/Д26и «О направлении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов».



## 6.1 Особенности формирования и прекращения полномочий представительных органов

Представительный орган муниципального образования — это коллегиальный орган, представляющий интересы населения муниципального образования и обладающий исключительной компетенцией по принятию ряда решений от его имени.

Способ формирования представительных органов муниципальных образований зависит от вида муниципального образования (Таблица 4).

**Таблица 4.** Действующие представительные органы муниципальных образований по способу формирования (по данным Минюста России за 2019 год)<sup>47</sup>

Численность представительных органов муниципальных образований (на 1 марта 2020 года), в т. ч.	Сформированных (избранных)									
	на муниципальных выборах						по системе делегирования			
	по пропорциональной системе (по спискам)		по мажоритарной системе (по округам)		по смешанной системе		с равным представительством поселений (районов)		с неравным представительством поселений (районов)	
муниципальных районов	30	1,8%	739	44,0%	236	14,1%	544	32,4%	129	7,7%
городских поселений	10	0,7%	1360	97,3%	28	2,0%	-	-	-	-
сельских поселений	83	0,5%	16684	99,5%	2	0,01%	-	-	-	-
муниципальных округов	-	-	27	100%	-	-	-	-	-	-
городских округов	15	2,4%	382	60,5%	234	37,1%	-	-	-	-
в т. ч. городских округов — адм. центров субъектов Российской Федерации	4	5,0%	14	17,5%	59	73,8%	-	-	-	-

<sup>47</sup> Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года). Под общей редакцией Первого заместителя Министра юстиции Российской Федерации Ю. С. Любимова. Москва, 2020. — 111 с.

Продолжение Таблицы 4

Численность представительных органов муниципальных образований (на 1 марта 2020 года), в т. ч.	Сформированных (избранных)									
	на муниципальных выборах						по системе делегирования			
	по пропорциональной системе (по спискам)		по мажоритарной системе (по округам)		по смешанной системе		с равным представительством поселений (районов)		с неравным представительством поселений (районов)	
городских округов с делением	-		-		-		2	66,7%	1	33,3%
внутригородских районов	-		10	52,6%	9	47,4%	-		-	
внутригородских территорий	-		267	100%	-		-		-	
ВСЕГО	138	0,7%	19469	93,6%	509	2,4%	545	2,6%	131	0,6%

Законом предусматриваются прямые выборы представительных органов в нескольких видах муниципальных образований: поселениях, муниципальных округах, городских округах, внутригородском районе, внутригородском муниципальном образовании города федерального значения — муниципальных образованиях первого (нижнего) или единственного уровня. Представительные органы муниципального района или городского округа с внутрирайонными муниципальными образованиями могут формироваться путем делегирования (состоять из глав муниципальных образований и депутатов представительных органов поселений или внутригородских районов соответственно).

Срок полномочий представительного органа определяется уставом муниципального образования. Однако в Федеральном законе предусматриваются определенные основания досрочного прекращения полномочий, которые связаны с самороспуском, утратой правомочности представительного органа, а также с изменением границ муниципального образования или преобразованием муниципального образования.

### **Ознакомьтесь с документом**

Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно в связи с его роспуском (статья 73 Федерального закона № 131-ФЗ). Полномочия представительного органа муниципального образования также прекращаются:

- 1) в случае принятия решения о самороспуске;
- 2) в случае 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;
- 3) в случае преобразования муниципального образования, а также в случае упразднения муниципального образования;
- 4) в случае утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;
- 5) в случае увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

### **Обратите внимание!**

Решение о самороспуске принимается представительным органом муниципального образования в порядке, установленном в уставе муниципального образования.

Утрата дееспособности представительного органа должна быть подтверждена в судебном порядке и может возникнуть, например, в связи со сложением депутатами своих полномочий.

Прекращение полномочий представительного органа в связи с преобразованием или изменением границ осуществляется на основании решения о преобразовании или изменении границ и регулируется в соответствующих переходных положениях.

Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования означает и прекращение полномочия избранных в его состав депутатов. Это, кстати, является одной из причин того, что полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, прекращаются. Иное может привести к полному отсутствию органов местного самоуправления.

## 6.2 Полномочия представительного органа, особенности подготовки и принятия муниципальных правовых актов по отдельным вопросам

Представительный орган муниципального образования всегда наделялся исключительной компетенцией. Вопросы исключительного ведения представительного органа — это вопросы, которые не требуют проведения референдумов, опросов общественного мнения, публичных обсуждений в средствах массовой информации, на собраниях и сходах граждан и которые вправе решать только представительные органы муниципальных образований и не вправе решать никакие иные органы.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- 4) 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.

Данный перечень не является исчерпывающим. Он может быть расширен (но не сужен) уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ и федеральными законами.

Кроме того, представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации.

Собственные полномочия представительный орган муниципального образования реализует путем принятия муниципальных правовых актов, однако в Федеральном законе 3131-ФЗ установлены определенные правила принятия решений представительного органа.

Особенности деятельности представительного органа по подготовке и принятию муниципальных правовых актов регулируются, как правило, уставом муниципального образования, регламентом представительного органа. Могут приниматься и отдельные положения о муниципальных правовых актах.

На Рисунке 7 схематично изображены ключевые этапы работы над проектом муниципального правового акта.

**Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты**



**Рисунок 7.** Схема принятия муниципального правового акта<sup>48</sup>.

В статье 45.1 Федеральном законе № 131-ФЗ установлены требования, предъявляемые к содержанию правил благоустройства, форме принимаемого решения.

#### **Ознакомьтесь с документом**

Правила благоустройства территории муниципального образования утверждаются представительным органом соответствующего муниципального образования. Правила благоустройства территории муниципального образования могут регулировать вопросы:

- 1) содержания территорий общего пользования и порядка пользования такими территориями;
- 2) внешнего вида фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений;

<sup>48</sup> Подготовлена отделом муниципальной службы, мониторинга и содействия развитию местного самоуправления Департамента Смоленской области по внутренней политике // <https://dvp.admin-smolensk.ru/metodicheskie-materialy/municipalnaya-sluzhba-i-kadry/>

- 3) проектирования, размещения, содержания и восстановления элементов благоустройства, в том числе после проведения земляных работ;
- 4) организации освещения территории муниципального образования, включая архитектурную подсветку зданий, строений, сооружений;
- 5) организации озеленения территории муниципального образования, включая порядок создания, содержания, восстановления и охраны расположенных в границах населенных пунктов газонов, цветников и иных территорий, занятых травянистыми растениями;
- 6) размещения информации на территории муниципального образования, в том числе установки указателей с наименованиями улиц и номерами домов, вывесок;
- 7) размещения и содержания детских и спортивных площадок, площадок для выгула животных, парковок (парковочных мест), малых архитектурных форм;
- 8) организации пешеходных коммуникаций, в том числе тротуаров, аллей, дорожек, тропинок;
- 9) обустройства территории муниципального образования в целях обеспечения беспрепятственного передвижения по указанной территории инвалидов и других маломобильных групп населения;
- 10) уборки территории муниципального образования, в т. ч. в зимний период;
- 11) организации стоков ливневых вод;
- 12) порядка проведения земляных работ;
- 13) участия, в т. ч. финансового, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов) в содержании прилегающих территорий;
- 14) определения границ прилегающих территорий в соответствии с порядком, установленным законом субъекта Российской Федерации;
- 15) праздничного оформления территории муниципального образования;
- 16) порядка участия граждан и организаций в реализации мероприятий по благоустройству территории муниципального образования.

Обычно представительные органы принимают решения большинством от присутствующих депутатов (при условии правомочности заседания). Для принятия ряда решений в Федеральном законе № 131-ФЗ установлены особые требования по количеству голосов, необходимых для принятия решения (большинство от установленной численности, квалифицированное большинство и т. п.). Например, устав муниципального образования принимается большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа.

Следует обратить внимание на то, что принятие ряда решений происходит в особом порядке (требуется иное количество голосов, проект документа должен быть внесен только определенным лицом или органом), необходимо получение дополнительных экспертиз (оценка регулирующего воздействия, антикоррупционная экспертиза и т. п.).

**Обратите внимание!**

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

Таким образом, предусмотрен особый порядок внесения в представительный орган проектов нормативных правовых актов, предусматривающих установление, изменение или отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местных бюджетов. Указанные проекты не могут рассматриваться представительным органом муниципального образования без выраженного мнения по этому вопросу главы местной администрации, являющегося лицом, к основным обязанностям которого относится распоряжение средствами местного бюджета. Проекты решений об изменении системы распределения средств местного бюджета, о формировании местных налогов и сборов должны, безусловно, проходить экспертизу у главы местной администрации.

**Обратите внимание!**

Решения представительного органа муниципального образования, утверждающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает участие в процессе муниципального правотворчества главы муниципального образования, который подписывает и обнародует нормативные правовые акты, принимаемые представительным органом муниципального образования. Глава муниципального образования, являющийся главой местной администрации, наделен правом вето, т. е. правом отклонять нормативный правовой акт, принятый представительным органом.



Вместе с тем, в случае, если квалифицированным числом депутатов такой нормативный правовой акт еще раз был принят представительным органом муниципального образования, он подлежит подписанию и обнародованию главой муниципального образования.

### **Возможные риски**

В правоприменительной практике периодически возникает вопрос о том, может ли глава муниципального образования отказаться от подписания муниципального правового акта, когда его вето преодолено. Следует обратить внимание на императивность нормы: если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию. Имеющиеся примеры реализации данной нормы свидетельствуют о том, что такое бездействие главы, выражающееся в неподписании (уклонении от подписания) муниципального правового акта, вменяется ему в вину и может повлечь удаление в отставку.

### **Ознакомьтесь с документом**

Муниципальные нормативные правовые акты городских округов (городских округов с внутригородским делением), являющихся административными центрами субъектов РФ, а также иных городских округов, муниципальных округов и муниципальных районов, включенных в соответствующий перечень законом субъекта Российской Федерации, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат экспертизе, проводимой органами местного самоуправления, в порядке, установленном муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с законом субъекта РФ.

Порядок установления и оценки применения содержащихся в муниципальных нормативных правовых актах обязательных требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, иных форм оценки и экспертизы, определяется муниципальными нормативными правовыми актами с учетом принципов установления и оценки применения обязательных требований, определенных Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

Законом субъекта РФ устанавливается перечень муниципальных районов, муниципальных и городских округов, в которых проведение экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, является обязательным. При этом законом субъекта РФ определяются критерии включения муниципальных районов, муниципальных и городских округов в указанный перечень, отражающие объективные особенности осуществления местного самоуправления в данном субъекте Российской Федерации, включая степень концентрации возложенных на такие муниципальные образования государственных полномочий.

Проекты муниципальных нормативных правовых актов иных муниципальных образований, устанавливающие новые или изменяющие ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами обязательные требования для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, обязанности для субъектов инвестиционной деятельности, могут подлежать оценке регулирующего воздействия, проводимой органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований в порядке, установленном муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с законом субъекта РФ.

Законом субъекта РФ устанавливается перечень муниципальных районов, муниципальных и городских округов, в которых проведение оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами обязательные требования для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, обязанности для субъектов инвестиционной деятельности, является обязательным.

Оценка регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов проводится в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности и местных бюджетов.

#### **Ознакомьтесь с документами<sup>49</sup>**

Письмо Минэкономразвития России от 12 декабря 2014 года № 31260-ОФ/Д26и «О направлении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов».

Письмо Минэкономразвития России от 25 мая 2021 года № 16011-АХ/Д26и (по определению сроков вступления в силу положений нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования).

<sup>49</sup> Большое количество материалов Минэкономразвития России размещено на сайте министерства: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/investicionnaya\\_deyatelnost/investklimat/ocenka\\_reguliruyushchego\\_vozdeystviya/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/investicionnaya_deyatelnost/investklimat/ocenka_reguliruyushchego_vozdeystviya/).

Письмо Минэкономразвития России 22.07.2022 №27671-АХ/Д26и (по определению необходимости проведения оценки регулирующего воздействия в том числе с учетом практики применения ФЗ об обязательных требованиях).

Письмо Минэкономразвития России 15.12.2021 № Д26и-39513 (по предоставлению обоснований проектов, направленных на снижение затрат (часть 2.1 статьи 3 ФЗ об обязательных требованиях)).

Отдельное направление деятельности — проведение правовой, антикоррупционной и лингвистической экспертизы. Этим вопросам посвящено большое количество материалов органов государственной власти и местного самоуправления, экспертного сообщества.

#### **Ознакомьтесь с документами<sup>50</sup>**

Приказ Минюста России от 1 апреля 2010 года № 77 (ред. от 30 сентября 2015 г.) «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований».

Методические рекомендации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (с иллюстрацией на конкретных примерах): — М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2017. 56 с.<sup>51</sup>

## 6.3 Особенности организации работы представительного органа муниципального образования

Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов. Уставом муниципального образования определяется правомочность заседания представительного органа муниципального образования. Заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов.

<sup>50</sup> Большое количество материалов Минюста России размещено на сайте министерства <https://minjust.gov.ru/ru/pages/normativnoe-regulirovanie-v-sfere-antikorrupcionnoj-ekspertizy/>.

<sup>51</sup> Полный текст материалов размещен на различных сайтах, например: [http://pravo.minjust.ru/sites/default/files/documents/metod-materials/Metodicheskie\\_rekomendacii.pdf](http://pravo.minjust.ru/sites/default/files/documents/metod-materials/Metodicheskie_rekomendacii.pdf)

**Обратите внимание!**

В Федеральном законе № 131-ФЗ отдельно урегулирована правомочность представительного органа и правомочность его заседания.

Количество депутатов представительного органа муниципального образования зависит от численности населения муниципального образования и вида муниципального образования.

**Ознакомьтесь с документом**

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.

При этом федеральное законодательство ограничило количество депутатов, которые могут осуществлять свою деятельность на постоянной основе: на постоянной основе могут работать не более 10 % депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек — один депутат.

Как правило, к основным формам работы представительного органа муниципального образования относятся: заседания представительного органа, заседания постоянных и временных комиссий, депутатские слушания, депутатские обращения или депутатские запросы, депутатские расследования.

### Например

Уставом города Смоленска (новая редакция) — (принят решением Смоленского городского Совета от 28 октября 2005 года № 164) (ред. от 28 июня 2022 г.) — предусматривается, что заседания Смоленского городского Совета являются основной формой его работы как представительного органа местного самоуправления. Заседания Смоленского городского Совета проводятся в форме очередных и внеочередных сессий, а также рабочих заседаний, депутатских слушаний. Для предварительного обсуждения вопросов повестки дня сессии Смоленского городского Совета, выявления и согласования мнений депутатов Смоленского городского Совета могут проводиться рабочие заседания, депутатские слушания, на которых не принимаются какие-либо решения и не применяются нормы Регламента Смоленского городского Совета.

В соответствии с Решением Смоленского городского Совета от 30 апреля 2021 года № 147 «Об утверждении Регламента Смоленского городского Совета», формами работы Совета являются сессии, заседания постоянных и временных комиссий, рабочих групп, фракций, встречи с избирателями, отчеты перед ними, выступления депутатов в средствах массовой информации, прием избирателей в избирательных округах, депутатские запросы, депутатские расследования и другие.

Очередные сессии Совета созываются председателем Совета, в соответствии с перспективным планом работы Совета, не реже одного раза в три месяца.

Внеочередные сессии созываются по инициативе:

- ▶ председателя Совета;
- ▶ группы депутатов численностью не менее 1/3 от установленной численности депутатов;
- ▶ постоянных комиссий;
- ▶ главы города Смоленска.

Сессии Совета, как правило, являются открытыми и проводятся гласно.

Информационные сообщения о работе Совета, репортажи, статьи о сессиях публикуются в печати, передаются по телевидению и радио, размещаются в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Проведение фотосъемки, аудио-, видеозаписи на открытой сессии осуществляется аккредитованными при Совете представителями средств массовой информации и сотрудниками аппарата Совета.

В случаях, предусмотренных федеральным и областным законодательством, по решению Совета проводится закрытая сессия (закрытая часть сессии). Решение о проведении закрытой сессии (закрытой части сессии) принимается по предложению председателя Совета, первого заместителя председателя Совета, заместителей председателя Совета, председателя одной из постоянных комиссий, фракций, группы депутатов (не менее 1/3 от установленной численности депутатов) большинством голосов от присутствующих на сессии депутатов.

Приглашенные лица вправе присутствовать на закрытой сессии (закрытой части сессии) только по решению большинства присутствующих на сессии депутатов.

Представители средств массовой информации на закрытую сессию (закрытую часть сессии) не допускаются.

Во время проведения закрытой сессии (закрытой части сессии) запрещается ведение всех видов трансляции (в том числе посредством радио, телевидения, инфор-

мационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и локальной сети «Интернет»), а также проведение фотосъемки, аудио-, видеозаписи (за исключением аудиозаписи, осуществляемой для ведения протокола сессии).

Депутатский запрос — обращение депутата Совета, группы депутатов Совета, фракции по вопросу, имеющему большое общественное значение, в адрес должностных лиц органов местного самоуправления города Смоленска, руководителей муниципальных предприятий и учреждений города Смоленска по вопросам, входящим в их компетенцию, которое признается депутатским запросом по решению Совета.

Основанием для проведения депутатского расследования является поступившая к депутату информация о случаях нарушений органами местного самоуправления города Смоленска, муниципальными предприятиями и учреждениями федерального и областного законодательства, Устава города Смоленска, решений Совета, в том числе:

- а) прав человека и гражданина;
- б) бюджетного процесса в городе Смоленске;
- в) установленного порядка распоряжения собственностью города Смоленска и государственной собственностью, в осуществлении прав владения, пользования и распоряжения которой участвует город Смоленск.

Депутатское расследование назначается решением сессии Совета по письменному обращению председателя Совета, первого заместителя председателя Совета, заместителей председателя Совета, постоянной комиссии или группы депутатов численностью не менее 1/3 от установленного числа депутатов Совета. После завершения депутатского расследования рабочая группа готовит мотивированное заключение и направляет его на рассмотрение сессии Совета

Анализ правоприменительной практики показывает, что нет единства по вопросу понимания, что является депутатским запросом. Есть примеры того, что под депутатским запросом понимается обращение представительного органа; одновременно есть примеры и того, что депутатский запрос — форма обращения одного депутата (как правило, оформляется на официальном бланке). Аналогичная ситуация складывается и в отношении депутатского расследования. Далеко не во всех муниципальных образованиях признается такая форма работы представительных органов.

Заседания представительного органа муниципального образования проводятся не реже одного раза в три месяца. Вновь избранный представительный орган муниципального образования собирается на первое заседание в установленный уставом муниципального образования срок, который не может превышать 30 дней со дня избрания представительного органа муниципального образования в правомочном составе.

Подготовку заседаний представительного органа муниципального образования, внесение предложений в повестку дня заседания, решение вопросов текущей деятельности, иных вопросов организации деятельности представительного органа муниципального образования призван осуществлять председатель представительного органа муниципального образования, исполнять полномочия которого может в определенных случаях и глава муниципального образования.

#### **Возможные риски**

Ненадлежащее выполнение председателем своих функций по организации работы представительного органа может повлечь отрицательные последствия для всего представительного органа муниципального образования, в том числе его роспуск.

В условиях пандемии COVID-19, режима повышенной готовности и вводимых ограничений субъекты РФ, муниципальные образования вынуждены были довольно оперативно самостоятельно регулировать вопрос об использовании режима ВКС при проведении заседаний представительных органов. Особенно остро данная проблема встала в сельских поселениях с небольшими по численности представительными органами.

В ряде субъектов РФ стали появляться разъяснения органов прокуратуры о том, что в исключительных случаях, т. е. во время действия на территории субъекта РФ (муниципального образования) режима функционирования повышенной готовности, возможно проведение заседания представительных органов с использованием систем видеоконференц-связи. При этом депутат, принимающий участие в заседании в режиме удаленного доступа, должен иметь возможность участвовать в обсуждении вопросов, свободно выражать свою позицию, участвовать в голосовании. Такой депутат считается присутствующим на заседании. Эта позиция изложена, например, в информационном письме прокурора Иркутской области от 30 апреля 2020 г. года № 22/1-08-2020.

**Ознакомьтесь с документом**

В письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 26 января 2021 года № 74/2-101-2020 говорится, что действующее законодательство не содержит запрета на проведение заседания представительного органа местного самоуправления в режиме видеоконференции. Таким образом, использование названного режима допустимо при наличии надлежащей регламентации в уставе муниципального образования, принятом в соответствии с законом субъекта РФ, с соблюдением требований к правомочности заседания и при обеспечении права граждан на доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления.

В письме Минюста России от 2 февраля 2021 года № 08-9883/21 констатируется, что возможность проведения заседаний представительных органов муниципальных образований в дистанционном режиме предусмотрена регламентами некоторых представительных органов и в целом не противоречит действующему законодательству. По общему правилу, очное заседание представительного органа (в частности, проводимое в дистанционном режиме) является правомочным при условии присутствия на нем более 50 процентов от числа избранных депутатов, а также соответствия фактического порядка его проведения требованиям, установленным соответствующим уставом муниципального образования, а также регламентом представительного органа.

**Обратите внимание!**

В муниципальных нормативных правовых актах, регулирующих особенности организации и проведения заседаний представительных органов с использованием ВКС, урегулированы следующие вопросы:

- ▶ основания или условия использования ВКС (только режим повышенной готовности или что-то иное);
- ▶ особенности идентификации участников заседания и их регистрации;
- ▶ название программного продукта или платформы, на основе которой происходит подключение (есть различия в российских и иностранных продуктах, способах защиты информации, количестве подключаемых и т. п.);
- ▶ особенности присутствия или участия жителей в заседаниях представительных органов;
- ▶ особенности трансляции заседаний;
- ▶ процедура предоставления слова докладчику, иному выступающему;
- ▶ форма голосования и особенности принятия решения, в том числе при проведении заседания в смешанном формате (есть примеры того, что предусматривается возможность проведения тайного голосования при достаточном количестве лично присутствующих депутатов; депутаты, участвующие в заседании с помощью ВКС в процедуре тайного голосования не участвуют);
- ▶ особенности ведения видеозаписи и аудиозаписи, стенографирования, ведения протокола и иных документов.



Представительный орган формирует для своей работы комитеты и комиссии. Причем регламентом представительного органа может быть предусмотрено, что один депутат входит одновременно в несколько комитетов (например, в состав одного комитета входит с правом решающего голоса, другого — с правом совещательного голоса). В структуре представительного органа могут быть созданы и депутатские фракции (Рисунок 8).

## Структура представительного органа



Рисунок 8. Структура представительного органа<sup>52</sup>.

Наличие депутатских фракций зависит от способа формирования представительного органа. Количество и наименования комитетов и комиссий зависят от размера муниципального образования, количества депутатов, региональных, исторических и иных особенностей территорий.

### Например

В Ульяновской городской Думе образовано 10 комитетов:

- ▶ Комитет по жилищно-коммунальному хозяйству и благоустройству,

<sup>52</sup> Подготовлено на основе материалов отдела муниципальной службы, мониторинга и содействия развитию местного самоуправления Департамента Смоленской области по внутренней политике // <https://dvp.admin-smolensk.ru/metodicheskie-materialy/municipalnaya-sluzhba-i-kadry/>

- ▶ Комитет по градостроительству, дорожному хозяйству и транспорту,
- ▶ Комитет по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству,
- ▶ Комитет по местному самоуправлению и развитию городских пространств,
- ▶ Комитет по взаимодействию с правоохранительными органами и общественному порядку,
- ▶ Комитет по образованию,
- ▶ Комитет по вопросам семьи и охране здоровья,
- ▶ Комитет по культуре и спорту,
- ▶ Комитет по развитию пригородных территорий,
- ▶ Комитет по бюджету и налогам.

Согласно Регламенту Ульяновской городской Думы, утвержденному решением Ульяновской городской Думы от 14 декабря 2011 г. (ред. от 25 мая 2022 г.) № 217, персональный состав комитетов городской Думы, за исключением Комитета по бюджету и налогам, формируется на заявительной основе и утверждается решением городской Думы.

Комитет по бюджету формируется путем включения в него по должности председателя городской Думы, первого заместителя председателя городской Думы, заместителей председателя городской Думы, председателя мандатной комиссии, а также двух депутатов городской Думы, избираемых на заседании городской Думы из числа депутатов, подавших личные заявления об участии в данном комитете, простым большинством голосов от числа депутатов городской Думы, присутствующих на заседании городской Думы, по списку либо поименно.

На Рисунке 9 изображена структура представительного органа одного из муниципальных округов Пермского края.



**Рисунок 9.** Структура Думы Кунгурского муниципального округа 1 созыва (2021–2026 гг.)<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> По материалам сайта: <https://kungurregion.ru/organy-upravleniya/duma/struktura-dumy>.

Как правило, формами депутатской деятельности депутата представительного органа местного самоуправления являются: участие в заседаниях представительного органа местного самоуправления; участие в работе комитетов, комиссий, рабочих групп, создаваемых представительным органом местного самоуправления; участие в выполнении поручений представительного органа местного самоуправления; обращение с депутатским запросом; работа с избирателями. Депутатская деятельность может осуществляться также в иных формах, предусмотренных действующим законодательством, уставом муниципального образования и регламентом представительного органа местного самоуправления.

Финансирование деятельности представительного органа осуществляется за счет собственных доходов муниципального образования. В местных бюджетах отдельной строкой должны быть предусмотрены средства на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования. Исполнение местного бюджета относится к компетенции местной администрации, и вмешательство в данный процесс представительных органов муниципального образования не допускается. Депутаты представительного органа или, в большинстве случаев, его председатель могут распоряжаться только средствами, направленными на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования.

Если муниципальные выборы проводятся по пропорциональной либо смешанной избирательной системе, то депутаты представительного органа муниципального образования, избранные в составе списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями или их региональными отделениями, другими структурными подразделениями, входят в депутатские объединения. Эти депутатские объединения именуется фракциями. Иными словами, введение на выборах в представительные органы элементов пропорциональной избирательной системы неизбежно потребовало закрепления в муниципальном праве понятия «фракции в представительном органе муниципального образования».

**Это интересно**

По данным Минюста России, на 1 марта 2019 г. были сформированы и действовали 21 418 представительных органов муниципальных образований. Пропорциональная избирательная система была применена при формировании 178 действующих составов, смешанная пропорционально-мажоритарная избирательная система — при формировании 522 составов<sup>54</sup>.

Количество муниципальных образований, в которых представительные органы избираются на основе пропорциональной или смешанной избирательной системы, сокращается.

Фракция включает всех депутатов, избранных в составе соответствующего списка кандидатов. В нее могут входить также депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам. В некоторых муниципальных образованиях предусматривается возможность создания фракции, состоящей из одного депутата<sup>55</sup>.

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

**Это интересно**

По данным СПС КонсультантПлюс, в 10 субъектах РФ приняты законы о деятельности фракций в представительных органах муниципальных образований (Республики Алтай, Бурятия, Ингушетия; Краснодарский край; Брянская, Владимирская, Воронежская, Калужская, Омская, Псковская области).

Для депутатов, входящих во фракцию, установлены определенные ограничения и запреты. Так, депутат:

- ◆ обязан войти в состав фракции, если он избран по партийным спискам;
- ◆ не вправе выйти из фракции;
- ◆ может быть членом только той политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран либо во фракцию которой он входит (для депутатов, избранных по одномандатному или многомандатному избирательному округу).

<sup>54</sup> Информационно-аналитические материалы Минюста России о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. — начало 2019 г.). По материалам сайта <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh>

<sup>55</sup> См., например, Закон Республики Бурятия от 4 октября 2019 года № 589-VI «О порядке деятельности фракций в представительном органе муниципального образования в Республике Бурятия».

Несоблюдение данных требований влечет прекращение депутатских полномочий. Таким образом, избрание депутата представительного органа по пропорциональной избирательной системе, по сути, ставит его в зависимое положение от воли и политики той партии, которую он представляет.

## 6.4 Участие жителей в работе представительного органа

Согласно Федеральному закону от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ (ред. от 14 июля 2022 г.) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», к способам обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления относится не только обнародование (опубликование) органами местного самоуправления информации о своей деятельности в средствах массовой информации, размещение ее в сети «Интернет», но и присутствие граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления, на заседаниях коллегиальных органов местного самоуправления.

Представительные органы действуют на основе принципов открытости и публичности. Жители регулярно изъявляют желание присутствовать на заседании представительного органа. Есть примеры и того, что орган местного самоуправления организует трансляцию заседания в сеть «Интернет».

Разрешая жителям присутствовать на заседании представительного органа, необходимо устанавливать баланс между принципами открытости и публичности, с одной стороны, с другой — вопросами безопасности и техническими возможностями помещения.

Как правило, участие жителей в работе представительного органа на муниципальном уровне регулируется регламентом представительного органа или специальным правовым актом.

**Ознакомьтесь с документом**

Решение Шадринской городской Думы Курганской области от 28 февраля 2017 года № 187 (ред. от 24 декабря 2020 г.) «Об утверждении Положения о порядке присутствия граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления, на заседаниях Шадринской городской Думы».

Гражданам, представителям организаций гарантируется возможность присутствия на заседаниях Шадринской городской Думы в случае подачи ими заявления о присутствии на соответствующем заседании. Исключения составляют заседания Шадринской городской Думы и отдельные вопросы, рассматриваемые на заседании, объявленные закрытыми.

В период введения на территории муниципального образования «Город Шадринск» режима повышенной готовности, режима чрезвычайных ситуаций, ограничительных мероприятий (карантина), чрезвычайного или военного положения либо иных чрезвычайных мероприятий, в том числе требующих соблюдения дистанционной формы взаимодействия между гражданами, Шадринская городская Дума ограничивает количество мест для граждан, представителей организаций, желающих присутствовать на заседаниях Шадринской городской Думы с учетом действующего законодательства.

Граждане, представители организаций, желающие присутствовать на заседании Шадринской городской Думы, должны подать на имя председателя Шадринской городской Думы следующие документы: письменное заявление по утвержденной форме; согласие на обработку персональных данных; представители организаций подают документ, подтверждающий их полномочия с указанием занимаемой должности в организации.

По результатам рассмотрения принятых заявлений аппарат Шадринской городской Думы формирует список граждан, представителей организаций для обеспечения их допуска в помещение (далее — список), с учетом количества оборудованных мест в помещении, в том числе с соблюдением социальной дистанции.

В список включаются граждане, представители организаций, в отношении которых принято решение о возможности присутствия их на заседании Шадринской городской Думы.

При проведении заседания Шадринской городской Думы в дистанционном режиме гражданам, представителям организаций, включенным в список, направляется индивидуальная ссылка для подключения к дистанционному заседанию Шадринской городской Думы

В случае, если количество граждан, представителей организаций, заявления которых приняты к рассмотрению, превысит количество свободных оборудованных мест, формирование списка производится в порядке очередности по дате и времени поступления заявлений.

**Ознакомьтесь с документом**

Решение Совета депутатов муниципального образования — Лашманское сельское поселение Касимовского муниципального района Рязанской области от 15 июля 2021 года № 75 «О порядке присутствия граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, го-

сударственных органов и органов местного самоуправления, на заседаниях Совета депутатов муниципального образования — Лашманское сельское поселение».

Оповещение о заседании, прием и рассмотрение заявок граждан, представителей организаций производится должностным лицом, определенным председателем Совета депутатов муниципального образования — Лашманское сельское поселение Касимовского муниципального района Рязанской области

В целях присутствия на заседании граждане, представители организаций направляют заявку о намерении присутствовать на заседании.

Заявка на присутствие на заседании подается не позднее, чем за 1 (одни) сутки до начала проведения заседания.

В целях обеспечения присутствия на заседании граждан, представителей организаций при подготовке к заседанию в зале, где проходит заседание, отводятся места для граждан, представителей организаций. Количество мест в зале, где проходит заседание, для граждан, представителей организаций определяется председателем Совета депутатов муниципального образования — Лашманское сельское поселение Касимовского муниципального района Рязанской области в зависимости от количества участников заседания, но не более 10 мест.

Положением установлены определенные права и обязанности граждан, представителей организаций, в том числе:

Запрещается входить и выходить во время заседания без разрешения председательствующего, а также разговаривать во время заседания по телефону.

Граждане, представители организаций, присутствующие на заседании, вправе с предварительного уведомления председательствующего делать записи, производить фото— видео-аудиозапись, использовать персональные компьютеры, средства телефонной и сотовой связи, радиосвязи, а также средства звукозаписи и обработки информации в той мере, в которой данные действия не мешают проведению заседания.

Еще одной формой участия жителей в работе представительного органа является реализация права правотворческой инициативы (муниципальный аналог права законодательной инициативы), под которым понимается право граждан на внесение проекта муниципального правового акта в представительный орган муниципального органа.

С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан. В Федеральном законе № 131-ФЗ предусматривается, что минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Внесение проекта не означает его обязательное принятие. Инициативной группе гарантируется:

- ◆ возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта,
- ◆ рассмотрение на открытом заседании представительного органа (если это входит в его компетенцию),
- ◆ получение мотивированного решения, принятого по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта.

#### **Это интересно**

По данным Минюста России, в 2021 году около 65 раз органами местного самоуправления рассматривались гражданские правотворческие инициативы, в 55 случаях результатом такого рассмотрения стало принятие соответствующих муниципальных правовых актов.

Низкая востребованность данной формы связана не только с необходимостью сбора подписей под инициативой (в городских округах сбор подписей в количестве 3 % от числа жителей может оказаться серьезным барьером), но и определенная пассивность (в том числе неосведомленность) жителей. При необходимости жителям гораздо проще реализовать инициативу через отдельного депутата, орган ТОС или иным образом.

#### **Например**

Уставом муниципального образования — городской округ город Рязань (принят Решением Рязанского городского Совета от 30 июня 2006 г. (ред. от 24 февраля 2022 г.) № 470-III), предусматривается, что проекты муниципальных правовых актов могут вноситься следующими субъектами правотворческой инициативы:

- 1) депутатом представительного органа города Рязани;
- 2) главой муниципального образования;
- 3) комитетом, комиссией представительного органа города Рязани;
- 4) главой администрации города;
- 5) органом территориального общественного самоуправления;
- 6) инициативной группой граждан (в порядке реализации правотворческой инициативы);
- 7) прокурором Советского района города Рязани.

Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты



### **Практические выводы:**

- ◆ Представительный орган муниципального образования — это коллегиальный орган, представляющий интересы населения муниципального образования и обладающий исключительной компетенцией по принятию ряда решений от его имени.
- ◆ Представительный орган муниципального образования всегда наделялся исключительной компетенцией.
- ◆ Принятие ряда решений происходит в особом порядке (требуется иное количество голосов, проект документа должен быть внесен только определенным лицом или органом) или необходимо получение дополнительных экспертиз (оценка регулирующего воздействия, антикоррупционная экспертиза и т. п.).
- ◆ В Федеральном законе № 131-ФЗ отдельно урегулирована правомочность представительного органа и правомочность его заседания.
- ◆ Как правило, к основным формам работы представительного органа муниципального образования относятся: заседания представительного органа, заседания постоянных и временных комиссий, депутатские слушания, депутатские обращения или депутатские запросы, депутатские расследования.
- ◆ Наличие депутатских фракций зависит от способа формирования представительного органа. Количество и наименования комитетов и комиссий зависят от размера муниципального образования, количества депутатов, региональных, исторических и иных особенностей территорий.
- ◆ Участие жителей в работе представительного органа является, с одной стороны, требованием законодательства, с другой — соблюдением принципа открытости и публичности работы органа. Важно при этом обращать внимание на вопросы безопасности, учитывать технические возможности помещения.

## ГЛАВА 7. СТРУКТУРА И ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

В главе будут рассмотрены:

- ♦ основы статуса местной администрации,
- ♦ особенности замещения должности главы местной администрации,
- ♦ структура местной администрации,
- ♦ особенности прекращения полномочий главы местной администрации.

### Основные нормативные акты и методические рекомендации

Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ (ред. от 26 мая 2021 г.) «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 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ (ред. от 13 июня 2023 г.) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ (ред. от 13 июня 2023 г.) «О противодействии коррупции».

Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ (ред. от 13 июня 2023 г.) «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

## 7.1 Основы статуса местной администрации

Местная администрация является обязательным органом в структуре органов местного самоуправления муниципального образования. Термин «местная администрация» равнозначен термину «исполнительно-распорядительный орган муниципального образования». Местная администрация является органом общей компетенции в сфере исполнительно-распорядительной деятельности и наделяется правами юридического лица.

На местную администрацию возлагается большинство полномочий по решению вопросов местного значения, а также отдельных государственных полномочий, переданных муниципальному образованию. Именно на местную администрацию возложены функции, связанные с реализацией решений, принимаемых представительным органом, по осуществлению исполнительной, организационно-распорядительной деятельности, принятию оперативных решений.

Местной администрацией руководит ее глава на принципах единоначалия, что подразумевает его личную ответственность за все принимаемые местной администрацией решения. Он своими актами вводит в действие решения администрации, олицетворяя ее как единый орган; может непосредственно руководить органами и структурными подразделениями местной администрации либо назначать руководителей данных подразделений; издает распоряжения по вопросам организации работы местной администрации (пункт 6 статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ); определяет структуру местной администрации (хотя она и утверждается представительным органом). Однако единоначалие не должно исключать коллегиального обсуждения и выработки решений по важнейшим проблемам жизнедеятельности муниципального образования.

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправ-

ления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Перечень полномочий местной администрации зависит от объема вопросов местного значения, решаемых муниципальным образованием самостоятельно, а также от объемов и видов отдельных государственных полномочий, переданных муниципальному образованию. Эти вопросы более подробно регулируются в отраслевом законодательстве, которое является очень динамично меняющимся.

В зависимости от норм устава муниципального образования, главой местной администрации является либо глава муниципального образования (выборное лицо), либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту (муниципальный служащий).

**Обратите внимание!**

В четырех новых субъектах РФ во вновь образованных муниципальных образованиях главы муниципальных образований избираются представительными органами таких муниципальных образований из числа кандидатов, высшим должностным лицом субъекта РФ, и возглавляют местную администрацию. То есть он является выборным должностным лицом.

По общему правилу, срок полномочий главы местной администрации, назначаемого по контракту, должен совпадать со сроком полномочий представительного органа муниципального образования и не может быть менее чем два года и более чем пять лет. Если речь идет о действующем представительном органе, то срок полномочий отсчитывается до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва, но и в этом случае не может быть менее, чем два года.

Глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта:

- 1) подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования;
- 2) представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, в том числе о реше-

нии вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования;

- 3) обеспечивает осуществление местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации;
- 4) обязан сообщить в письменной форме главе муниципального образования о прекращении гражданства Российской Федерации либо гражданства иностранного государства, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, или приобретении гражданства (подданства) иностранного государства либо получения вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства гражданина Российской Федерации, в день, когда ему стало известно об этом, но не позднее пяти рабочих дней со дня прекращения гражданства Российской Федерации либо гражданства иностранного государства или приобретения гражданства (подданства) иностранного государства либо получения вида на жительство.

Объем запретов, ограничений, обязанностей главы местной администрации зависит от того, кем он является — муниципальным служащим или выборным должностным лицом. Однако в Федеральном законе № 131-ФЗ отдельно подчеркивается, что глава местной администрации не вправе:

- ◆ заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности;
- ◆ 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;

Кроме того, на главу местной администрации распространяются ограничения, запреты и обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами, в том числе обязанности:

- ◆ предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- ◆ предоставлять сведения о расходах;
- ◆ уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;
- ◆ принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

## 7.2 Особенности замещения должности главы местной администрации

Главой местной администрации является глава муниципального образования или лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту. Таким образом, глава местной администрации может занимать свою должность, будучи:

- ◆ назначенным по контракту по результатам конкурса;
- ◆ избранным в качестве главы муниципального образования непосредственно населением;
- ◆ избранным в качестве главы муниципального образования депутатами представительного органа из своего состава;
- ◆ избранным представительным органом соответствующего муниципального образования как глава муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса;
- ◆ избранным как глава муниципального образования на сходе граждан в поселении, в котором полномочия представительного органа осуществляет сход.

### Обратите внимание!

Глава местной администрации, назначаемый на свою должность представительным органом по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности, является муниципальным служащим с особенностями, установленными Федеральным законом № 131-ФЗ. В остальных случаях глава муниципального образования, осуществляющий полномочия главы местных администраций, является выборным должностным лицом местного самоуправления.

### Это интересно

По данным Минюста России, в 2021 году, в соответствии с действующими уставами 15 192 муниципальных образований (78 % от общего числа муниципалитетов) в пределах 79 субъектов Российской Федерации, в том числе 1017 муниципальных районов, 605 городских и 12 794 сельских поселений, 163 муниципальных и 494 городских округов (в том числе 49 городских округов — административных центров субъектов Российской Федерации), 3 городских округов с внутригородским делением, 19 внутригородских районов и 97 внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения, установлено, что местные администрации возглавляются главами муниципальных образований (главами-администраторами или, применительно к сельским поселениям и внутригородским муниципальным образованиям, также главами-совместителями).

Фактически за 2021 год действовали 15 357 глав муниципальных образований, возглавляющих местные администрации, в том числе 1001 глава муниципальных районов, 596 глав городских и 12 989 глав сельских поселений, 166 глав муниципальных и 491 глава городских округов (в том числе 48 глав городских округов — административных центров субъектов Российской Федерации), 3 главы городских округов с внутригородским делением, 18 глав внутригородских районов и 93 главы внутригородских муниципальных образований. Все главы муниципальных образований, возглавляющие местные администрации, осуществляют свои полномочия на постоянной (оплачиваемой) основе.

В соответствии с действующими уставами 4103 муниципальных образований (21,1% от общего числа муниципалитетов) в пределах 48 субъектов Российской Федерации, в том числе 516 муниципальных районов, 450 городских и 2838 сельских поселений, 19 муниципальных и 110 городских округов (в том числе 27 городских округов — административных центров субъектов Российской Федерации) и 170 внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения, предусматривается назначение глав местных администраций (не глав муниципальных образований) по конкурсу.

Фактически за 2021 год действуют 3547 глав местных администраций, назначенных по конкурсу (в пределах 47 субъектов Российской Федерации), в том числе 507 глав администраций в муниципальных районах, 414 в городских и 2357 в сельских поселениях, 20 — в муниципальных округах, 105 — в городских округах (в том числе в 25 городских округах — административных центрах субъектов Российской Федерации), 1 в городском округе с делением, 3 — во внутригородских районах и 140 — во внутригородских муниципальных образованиях в городах федерального значения.

Особенности статуса главы муниципального образования были рассмотрены ранее. Остановимся на главе местной администрации, замещающей должность по результатам конкурса.

Уставом муниципального образования и законом субъекта РФ могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации. Условия контракта для главы местной администрации утверждаются представительным органом муниципального образования в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта РФ в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее, чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

В Федеральном законе № 131-ФЗ установлены общие условия проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации. Причем очевидна существенная роль представительного органа муниципального образования, который:

- ◆ устанавливает порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации (принимает положение, регулирующее особенности организации и проведения конкурса);
- ◆ устанавливает общее число членов конкурсной комиссии;
- ◆ устанавливает состав конкурсной комиссии;
- ◆ назначает членов конкурсной комиссии.

В Федеральном законе № 131-ФЗ предусматривается участие органов государственной власти только в составе конкурсных комиссий муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, причем высшее должностное лицо субъекта РФ назначает одну половину состава конкурсной комиссии, а представительный орган соответствующего муниципального образования другую половину.



Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Глава местной администрации, назначаемый по контракту по результатам конкурса, является муниципальным служащим. Поэтому при организации и проведении конкурса на замещение должности необходимо учитывать и положения Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В процедуре организации и проведения конкурса на должность главы местной администрации участвует большое количество разных подразделений, служб и структур, однако в Федеральном законе сделаны акценты на то, какие решения (результаты работы) должны быть на финальной стадии конкурсных процедур.

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

#### **Обратите внимание!**

Результатом работы конкурсной комиссии является отбор двух кандидатов (как правило), чтобы представительный орган мог сделать свой окончательный выбор.

Именно представительный орган принимает решение о том, кто будет главой местной администрации.

Глава муниципального образования подписывает контракт с главой местной администрации

## 7.3 Структура местной администрации

В соответствии с вопросами местного значения и полномочиями, формируется структура местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

**Обратите внимание!**

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

Существуют различные принципы распределения задач и функций между подразделениями администрации. В практике управления организационные звенья систематизируются согласно принципу целесообразности: по отраслям управления, характеру управленческой деятельности, стадиям управленческого цикла, целевым группам, территориальному принципу. В соответствии с принципом распределения задач и функций создаются конкретные организационные единицы — управления, отделы.

Местные администрации различаются по своей структуре, так как нет двух одинаковых муниципальных образований. В то же время существует ряд однотипных органов почти для всех муниципальных образований: органы управления финансами, муниципальным имуществом, жилищно-коммунальным хозяйством, образованием, здравоохранением, культурой.

Наименования структурных подразделений местной администрации в разных муниципальных образованиях могут быть различны. Финансирование структурных подразделений местной администрации осуществляется за счет средств местного бюджета в соответствии со сметой расходов на управленческий аппарат.

Территориальные подразделения местной администрации чаще всего встречаются в муниципальных округах (создаются в упраздненных поселениях, крупных населенных пунктах), а также в крупных городах, имеющих районное в городе деление. На Рисунке 10 представлена структура местной администрации муниципального округа Пермского края.

В крупных городских округах руководители таких территориальных подразделений могут иметь статус заместителей главы местной администрации; у территориальных подразделений могут быть дополнительные полномочия, статус юридического лица; в отношении территориальных подразделений разрабатываются и утверждаются отдельные положения.

Структура администрации Кудымкарского муниципального округа Пермского края



Рисунок 10. Структура администрации Кудымкарского муниципального округа Пермского края<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> По материалу сайта [http://kueda.permareg.ru/organy-vlasti/struktura\\_administracii/](http://kueda.permareg.ru/organy-vlasti/struktura_administracii/).

**Ознакомьтесь с документами**

Решение Пермской городской Думы от 29 января 2013 года № 7 (ред. от 28 февраля 2023 г.) «О территориальных органах администрации города Перми».

Решение городского Совета Новосибирска от 22 февраля 2006 года № 207 (ред. от 26 апреля 2023 г.) «О территориальных органах мэрии города Новосибирска».

Постановление городской Думы г. Нижнего Новгорода от 25 января 2006 года № 2 (ред. от 25 января 2023 г.) «Об утверждении положений о территориальных органах администрации города Нижнего Новгорода».

В небольших муниципальных образованиях количество структурных подразделений является совершенно иным. На Рисунке 11 представлена структура администрации города Суздаля, который насчитывает около 10 тыс. жителей и является городским поселением.

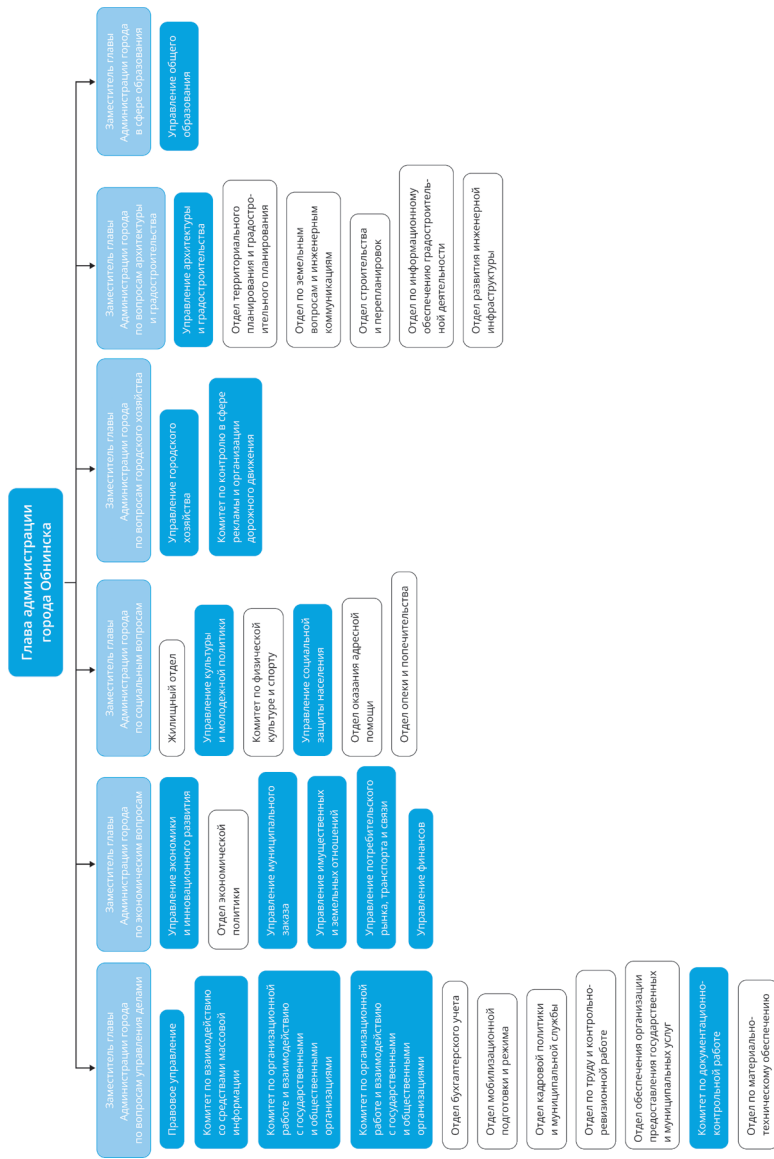


**Рисунок 11.** Структура администрации города Суздаля (Владимирская область)<sup>57</sup>.

**Это интересно**

По данным Минюста России, в 2021 году не менее 12 тыс. обособленных отраслевых (функциональных) и 2,5 тыс. территориальных органов местных администраций действуют на территории 2,2 тыс. и 779 муниципальных образований соответственно.

<sup>57</sup> По материалам сайта <http://gorodsuzdal.ru/index.php/oms/administratsiya/struktura>.



**Рисунок 12.** Структура администрации Обнинска (Калужская область) <sup>58</sup>.

<sup>58</sup> По материалам сайта <http://www.admobninsk.ru/administration/structure/>.

В муниципальном образовании может приниматься отдельный нормативный правовой акт, которым регулируется деятельность местной администрации. Например, в Обнинске (Калужская область) есть решение Обнинского городского Собрания от 27 октября 2009 года № 08-78 (ред. от 25 апреля 2023 г.) «Об утверждении Положения «Об Администрации (исполнительно-распорядительном органе) городского округа «Город Обнинск»». Структура местной администрации изображена на Рисунке 12.

## 7.4 Особенности прекращения полномочий главы местной администрации

Федеральное законодательство не содержит норм о возможности и порядке прекращения полномочий местной администрации как органа местного самоуправления. Институт прекращения полномочий предусмотрен лишь для главы местной администрации как для должностного лица, возглавляющего местную администрацию.

Основания досрочного прекращения полномочий главы местной администрации зависят от способа замещения должности. Если главой местной администрации является глава муниципального образования, то основания прекращения полномочий указаны в статье 36 Федерального закона № 131-ФЗ.

### **Обратите внимание!**

Поскольку глава местной администрации может одновременно быть и главой муниципального образования, то прекращение полномочий главы муниципального образования автоматически влечет и прекращение полномочий главы местной администрации. В Федеральном законе № 131-ФЗ, в частности, говорится, что основанием прекращения полномочий главы местной администрации является вступление в должность главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации.

Полномочия главы местной администрации, замещающего должность по конкурсу, перечислены в статье 37 Федерального закона № 131-ФЗ.

### Ознакомьтесь с документом

Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) расторжения контракта в соответствии с частями 11 и 11.1 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ;
- 4) отрешения от должности;
- 5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 6) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 8) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 9) прекращения гражданства Российской Федерации либо гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, наличия гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства гражданина Российской Федерации либо иностранного гражданина, имеющего право на основании международного договора Российской Федерации быть избранным в органы местного самоуправления, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;
- 10) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;
- 11) преобразования муниципального образования, 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) вступления в должность главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации.

В части 11 статьи 37 определен механизм досрочного расторжения контракта с главой местной администрации. По общему правилу, контракт расторгается по соглашению сторон или в судебном порядке.

Если контракт расторгается по соглашению сторон, то его расторжение должен подтвердить глава муниципального образования (именно ему дано право подписания контракта). Однако право при-

нения решения принадлежит представительному органу муниципального образования (ему дано право назначения на должность). Расторжение контракта по соглашению сторон осуществляется в порядке, предусмотренном в Трудовом кодексе РФ (статья 78).

Расторжение контракта в судебном порядке означает отсутствие согласия между сторонами, нарушение одной из сторон условий контракта. В статье содержится указание на то, кто может обращаться в суд в таком случае:

- ◆ представительный орган муниципального образования;
- ◆ глава муниципального образования;
- ◆ высшее должностное лицо субъекта РФ;
- ◆ глава местной администрации.

#### **Ознакомьтесь с документом**

Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:

- 1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения, а также в связи с несоблюдением ограничений;
- 2) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также в связи с несоблюдением ограничений;
- 3) главы местной администрации — в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут в судебном порядке на основании заявления высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в связи с несоблюдением требований антикоррупционного законодательства, которые установлены по результатам проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.



В качестве федеральных законов, предусматривающих ограничения, запреты и обязанности, указаны: «О противодействии коррупции», «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», «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».

#### **Это интересно**

По данным Минюста, России в 2021 году случаи досрочного прекращения полномочий глав местных администраций в 2021 году имели место 243 раза (из них 206 раз — в связи с добровольной отставкой или по соглашению сторон, 9 раз — в связи с преобразованиями, 20 раз — в связи со смертью, 4 раза — в судебном порядке, 4 раза — по иным основаниям).

В случае досрочного прекращения полномочий главы местной администрации 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 уполномоченный муниципальный служащий, определяемые в соответствии с уставом муниципального образования.

#### **Практические выводы:**

- ◆ Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.
- ◆ Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.
- ◆ Главой местной администрации является либо глава муниципального образования (выборное лицо), либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту (муниципальный служащий).

- ◆ Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.
- ◆ Федеральное законодательство не содержит норм о возможности и порядке прекращения полномочий местной администрации как органа местного самоуправления. Институт прекращения полномочий предусмотрен лишь для главы местной администрации как для должностного лица, возглавляющего местную администрацию.

## ГЛАВА 8.

# ВЫБОРНЫЕ ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СЛУЖАЩИЕ

В главе будут рассмотрены:

- ◆ особенности статуса выборных должностных лиц (главы муниципального образования и депутатов представительного органа),
- ◆ отдельные особенности статуса муниципального служащего,
- ◆ особенности правового регулирования статуса лиц, замещающих муниципальные должности, муниципальной службы в новых субъектах РФ.

### Основные нормативные акты и методические рекомендации

Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ (ред. от 26 мая 2021 г.) «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 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ (ред. от 13 июня 2023 г.) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ (ред. от 13 июня 2023 г.) «О противодействии коррупции».

Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ (ред. от 13 июня 2023 г.) «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 6 декабря 2022 года № 886 «Об особенностях замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области».

## 8.1 Выборные должностные лица

Для характеристики выборных должностных лиц в Федеральном законе № 131-ФЗ используются термины: депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления. На практике в большинстве муниципальных образований есть главы муниципальных образований и депутаты представительных органов муниципальных образований, работающие на освобожденной или не освобожденной основе. Правовой статус указанных лиц во многом похож, но есть и определенные различия. Рассмотрим их более подробно.

### 8.1.1 Правовые основы статуса выборных должностных лиц

Основам правового статуса выборных должностных лиц посвящена статья 40 Федерального закона № 131-ФЗ. Специальный федеральный закон отсутствует (хотя, например, антикоррупционное федеральное законодательство распространяется на выборных должностных лиц), поэтому основное правовое регулирование осуществляется на региональном муниципальном уровне.

#### Ознакомьтесь с документом

В 2013 году Конституционный Суд РФ в Постановлении от 27 июня 2013 года № 15-П констатировал, что Трудовой кодекс РФ направлен на регулирование трудовых отношений и не распространяется на выборных должностных лиц местного самоуправления, имеющих особый публично-правовой статус. Поскольку выборное должностное лицо местного самоуправления — это лицо, замещающее муниципальную должность в порядке избрания на муниципальных выборах, посредством которых образующие местное сообщество граждане осуществляют местное самоуправление, предполагается, что характер и содержание деятельности выборных должностных лиц местного самоуправления определяется взятыми ими непосредственно перед населением конкретного муниципального образования публично-правовыми обязательствами по решению вопросов обеспечения его жизнедеятельности, надлежащее исполнение которых является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года № 7-П).

Конституционный Суд РФ многократно подчеркивал, что выборные должностные лица местного самоуправления имеют публично-правовой статус, природа которого обусловлена осуществлением народом своей власти через органы местного самоуправления и который обеспечивает лицу, наделенному этим статусом, участие в управлении делами местного самоуправления посредством замещения соответствующей должности и тем самым — реализацию норм статьи 32 (части 1 и 2) Конституции РФ во взаимосвязи с ее статьями 3 (часть 3) и 130. Соответственно, отношения, возникающие в связи с избранием лица на муниципальную должность, как обусловленные осуществлением власти самим местным сообществом, по своему характеру отличаются от трудовых отношений, которые складываются, как правило, в сфере наемного труда посредством гарантированного статьей 37 (части 1 и 3) Конституции РФ свободного избрания рода деятельности и профессии на основании трудового договора, заключаемого с работодателем (Постановление от 27 июня 2013 года № 15-П). Кстати, подобная позиция высказана Судом и в отношении депутатов законодательных органов государственной власти (Постановление от 5 апреля 2013 года № 7-П).

Позиции Конституционного Суда РФ означают, что если какие-то вопросы правового статуса выборных должностных лиц (отпуск, особенности премирования и т. п.) не урегулированы на региональном и муниципальном уровне, то они остаются пробельными.

#### **Возможные риски**

Несколько лет назад по Красноярскому краю прокатилась целая волна уголовных дел, возбужденных в связи с неправильным оформлением премий главам муниципальных образований. Выплата премий осуществлялась при отсутствии решения представительного органа, регулирующего порядок и основания премирования<sup>59</sup>.

Для исключения подобных ситуаций в статье 40 Федерального закона № 131-ФЗ говорится, что гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

В уставах муниципальных образований, в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ, также могут устанавливаться дополнительные социальные и иные гарантии в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно) депутата, чле-

<sup>59</sup> Более подробно о подобной судебной практике см.: Бялкина Т.М., Шугрина Е.С., Баженова О.И., Ялтонская Н.С., Вишневецкий А.С. Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение. Монография. М.: Юрлитинформ, 2018. — 240 с.

на выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

В судебной практике довольно регулярно возникает необходимость исследования правового регулирования установления той или иной гарантии для главы муниципального образования. Поскольку на них не распространяются автоматически нормы трудового законодательства или законодательства о муниципальной службе, то на выборных должностных лиц не распространяются автоматически нормы коллективного договора, которым регулируются определенные гарантии для муниципальных служащих<sup>60</sup>. Поэтому все гарантии должны быть оформлены надлежащим образом в соответствии с правилом, установленным в части 5.1 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ. Обычно под надлежащим правовым регулированием понимается наличие следующих документов: закон субъекта РФ — устав муниципального образования — решение представительного органа муниципального образования. Причем суды не всегда позитивно воспринимают опережающее правовое регулирование муниципальными правовыми актами в отсутствие соответствующих норм в законе субъекта РФ.

### 8.1.2 Срок полномочий, возникновение и прекращение полномочий выборных должностных лиц

Срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и не может быть менее двух и более пяти лет.

#### Обратите внимание!

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва.

<sup>60</sup> Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 29 сентября 2016 г. по делу № 33-9421/2016.

Полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления.

Как правило, срок полномочий выборных должностных лиц составляет 5 лет. Аналогичные положения предусмотрены и во всех новых субъектах РФ.

#### **Ознакомьтесь с документом<sup>61</sup>**

Законом Донецкой Народной Республики от 6 апреля 2023 года (в ред. от 24 апреля 2023 года) № 439-ІІНС «О структуре и наименовании органов местного самоуправления, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва в Донецкой Народной Республике» предусмотрено, что срок их полномочий составляет 5 лет.

В Законе Луганской Народной Республики от 30 марта 2023 года (в ред. от 25 мая 2023 г.) № 431-ІІІ «О наименовании органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований, численности и сроках полномочий депутатов представительных органов вновь образованных муниципальных образований» установлено, что срок полномочий представительных органов вновь образованных муниципальных образований составляет 5 лет.

Указом ВРИО губернатора Херсонской области от 29 марта 2023 года № 55-у «Об установлении сроков полномочий органов местного самоуправления Херсонской области» определено, что срок полномочий составляет 5 лет.

Решение об изменении срока полномочий, а также решение об изменении перечня полномочий и (или) порядка избрания выборного должностного лица местного самоуправления применяется только к выборным должностным лицам местного самоуправления, избранным после вступления в силу соответствующего решения.

По общему правилу, полномочия выборных должностных лиц прекращаются в связи с истечением срока, либо досрочно.

#### **Ознакомьтесь с документом**

Полномочия выборных должностных лиц прекращаются досрочно в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 4) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 5) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

<sup>61</sup> Документы по Запорожской области обнаружить не удалось.

- 6) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 7) прекращения гражданства Российской Федерации либо гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, наличия гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства гражданина Российской Федерации либо иностранного гражданина, имеющего право на основании международного договора Российской Федерации быть избранным в органы местного самоуправления, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;
- 8) отзыва избирателями;
- 9) досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления;
- 10) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;
- 11) полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, иного лица, замещающего муниципальную должность, прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ.
- 12) полномочия депутата представительного органа муниципального образования прекращаются досрочно решением представительного органа муниципального образования в случае отсутствия депутата без уважительных причин на всех заседаниях представительного органа муниципального образования в течение шести месяцев подряд.

**Обратите внимание!**

Перечень оснований досрочного прекращения полномочий является открытым. Основания прекращения полномочий могут быть установлены только федеральными законами.

### 8.1.3 Особенности работы на постоянной и непостоянной основе

Выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и уставом муниципального образования.

Главы муниципальных образований, как правило, работают на постоянной (освобожденной) основе.



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

Как правило, на постоянной основе работает председатель представительного органа, председатель ключевого комитета или комиссии или иное лицо по решению представительного органа.

Депутату представительного органа муниципального образования для осуществления своих полномочий на непостоянной основе гарантируется сохранение места работы (должности) на период, продолжительность которого устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и не может составлять в совокупности менее двух и более шести рабочих дней в месяц.

Основные ограничения, запреты и дополнительные обязанности установлены для выборных лиц, работающих на постоянной основе.

Если выборные лица, работающие на постоянной основе, получают оплату своей работы в представительном органе, то депутаты, работающие на непостоянной основе, могут получать только компенсацию расходов, понесенных в связи с осуществлением депутатской деятельности.

#### **Лучшие практики**

Законом Орловской области от 4 июля 2013 года № 1499-ОЗ (ред. от 30 июня 2020 г.) «О гарантиях осуществления полномочий депутата, выборного должностного лица местного самоуправления в Орловской области» предусматривается, что депутату, выборному должностному лицу возмещаются расходы, связанные с осуществлением их полномочий. Порядок возмещения и виды расходов определяются нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Решением Орловского окружного Совета народных депутатов от 27 декабря 2021 года № 59-МПА утвержден Порядок возмещения расходов, связанных с осуществлением полномочий депутата Орловского окружного Совета народных депутатов. Установлено, что возмещению в виде компенсации подлежат следующие

расходы депутатов окружного Совета, связанные с осуществлением депутатской деятельности:

- ▶ на приобретение канцелярских принадлежностей, расходных материалов для оргтехники, в том числе на заправку картриджа;
- ▶ на возмещение расходов на почтовые отправления;
- ▶ на транспортные расходы, связанные с осуществлением депутатской деятельности, в том числе для участия в публичных слушаниях, проводимых на территории муниципального округа, заседаниях комитетов, рабочих групп окружного Совета, заседаниях окружного Совета.

Денежная компенсация расходов депутатов окружного Совета в связи с осуществлением своих полномочий осуществляется в размере фактически понесенных расходов, но не более 3000 рублей в месяце.

Возмещение расходов депутату окружного Совета производится на основании распоряжения председателя окружного Совета при наличии его заявления о возмещении расходов в соответствующем месяце. Расходы подтверждаются депутатом путем предоставления финансового отчета. Неизрасходованный остаток предельного размера средств не переходит на следующий период. Лимит бюджетных ассигнований, определенных для одного депутата, не может использоваться другим депутатом.

### Лучшие практики

Решением Красноярского городского Совета от 28 марта 2006 года № 9-181 (ред. от 15 марта 2022 г.) «О Порядке материально-технического обеспечения деятельности Красноярского городского Совета депутатов» предусматривается компенсация расходов, связанных с осуществлением депутатской деятельности для депутатов, работающих на непостоянной основе.

Компенсация расходов, связанных с осуществлением депутатских полномочий, производится ежемесячно в размере, не превышающем 72 процентов от размера денежного вознаграждения депутата городского Совета, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе, без учета районного коэффициента, процентной надбавки к заработной плате за стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в иных местностях края с особыми климатическими условиями. Расходы, произведенные сверх установленного размера компенсационной выплаты, не возмещаются.

Депутату городского Совета, осуществляющему свои полномочия на непостоянной основе, компенсируются следующие виды расходов:

- 1) расходы на проезд транспортом общего пользования (кроме такси) в пределах территории города Красноярска;
- 2) расходы на приобретение топлива при использовании в пределах территории города Красноярска личного автотранспорта;
- 3) расходы на услуги подвижной радиотелефонной связи по одному абонентскому номеру, используемому депутатом городского Совета (за исключением международных телефонных соединений);
- 4) расходы, связанные с проведением встреч с избирателями, иными мероприятиями с участием депутата городского Совета, проводимыми в связи с празд-

никами, в том числе профессиональными, и памятными датами, приобретением для поздравления граждан и организаций цветов, подарков, сувениров (не более 3000 рублей на один подарок, сувенир), не относящиеся к представительским расходам городского Совета;

- 5) расходы на услуги по изготовлению печатных материалов о деятельности депутата городского Совета;
- 6) расходы на оформление подписки на периодические печатные издания (не более пяти видов периодического печатного издания);
- 7) расходы на оплату услуг помощника депутата, связанные с осуществлением депутатом своих полномочий.

Депутату городского Совета — инвалиду I или II группы, использующему для осуществления своих депутатских полномочий личный автотранспорт, а также специализированный автотранспорт по договору перевозки пассажира (фрахтования), аренды автотранспорта, дополнительно компенсируются расходы.

Компенсация расходов осуществляется городским Советом на основании представленных депутатом городского Совета (по письменному поручению депутата его помощником) в отдел учета, планирования и контроля аппарата городского Совета (далее — отдел учета) письменного отчета депутата городского Совета по форме согласно приложению к настоящему Порядку (далее — отчет), а также первичных учетных документов.

## 8.1.4 Гарантии деятельности выборных должностных лиц

В Федеральном законе № 131-ФЗ установлены следующие гарантии выборным должностным лицам:

- ◆ встречи депутата с избирателями проводятся в помещениях, специально отведенных местах, а также на внутривортовых территориях при условии, что их проведение не повлечет за собой нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создание помех движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры. Уведомление органов исполнительной власти субъекта РФ или органов местного самоуправления о таких встречах не требуется. При этом депутат вправе предварительно проинформировать указанные органы о дате и времени их проведения;

- ♦ органы местного самоуправления определяют специально отведенные места для проведения встреч депутатов с избирателями, а также определяют перечень помещений, предоставляемых органами местного самоуправления для проведения встреч депутатов с избирателями, и порядок их предоставления;
- ♦ встречи депутата с избирателями в форме публичного мероприятия проводятся в соответствии с законодательством Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях;
- ♦ гарантии прав выборных должностных лиц местного самоуправления при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении них иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении 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 федеральным законодательством. В УПК РФ предусмотрен особый порядок возбуждения уголовных дел — руководителем следственного органа Следственного комитета Российской Федерации по субъекту Российской Федерации;
- ♦ выборные должностные лица не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу выборного должностного лица местного самоуправления, в том числе по истечении срока их полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда выборным должностным лицом местного самоуправления были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Как уже говорилось, гарантии деятельности выборных лиц устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с законом субъекта РФ.

### **Обратите внимание!**

Как правило, законами субъекта РФ устанавливаются гарантии депутатам, но не всегда присутствует полноценное регулирование в отношении гарантий глав муниципальных образований.

В субъектах РФ встречаются единые комплексные законы, предусматривающие гарантии как для депутатов, так и для глав муниципальных образований; могут приниматься отдельно законы в отношении депутатов и глав муниципальных образований.

### **Ознакомьтесь с документами**

Закон Пермского края от 10 мая 2011 года № 767-ПК (ред. от 6 октября 2020 г., с изм. от 19 января 2023 г.) «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Пермском крае».

Закон Курской области от 11 декабря 1998 года № 35-ЗКО (ред. от 23 декабря 2022 г.) «О гарантиях осуществления главами муниципальных образований полномочий выборных должностных лиц местного самоуправления на постоянной основе».

Закон Архангельской области от 24 июня 2009 года № 37-4-ОЗ (ред. от 20 декабря 2022 г.) «О гарантиях осуществления полномочий лиц, замещающих отдельные муниципальные должности муниципальных образований Архангельской области».

Закон Вологодской области от 26 декабря 2007 г. N 1728-ОЗ (ред. от 11 октября 2022 г.) «О некоторых гарантиях осуществления полномочий глав муниципальных образований Вологодской области».

Закон Удмуртской Республики от 24 октября 2008 года № 43-РЗ (ред. от 11 апреля 2022 г.) «О гарантиях осуществления полномочий депутата и лица, замещающего муниципальную должность, в Удмуртской Республике».

## 8.1.5 Ограничения и запреты, установленные для выборных должностных лиц

Выборные должностные лица местного самоуправления не могут быть депутатами Государственной Думы, сенаторами Российской Федерации, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, занимать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов РФ, а также должности государственной гражданской службы и должности муниципальной службы, если иное не предусмотрено федеральными законами. Выборное должностное лицо местного самоуправления не может одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа муниципального образования, за исключением случаев, установленных настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами.

Осуществляющее свои полномочия на постоянной основе выборное должностное лицо местного самоуправления не вправе:

- 1) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;
- 2) участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией, за исключением ряда случаев (например, представление на безвозмездной основе интересов муниципального образования в совете муниципальных образований субъекта РФ, иных объединениях муниципальных образований, а также в их органах управления);
- 3) заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельностью. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;
- 4) 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.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления должны соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами<sup>62</sup>. Нарушение влечет досрочное прекращение полномочий.

<sup>62</sup> Особенно следует выделить антикоррупционные законы, в том числе: Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ (ред. от 13 июня 2023 г.) «О противодействии коррупции»; Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ (ред. от 13 июня 2023 г.) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»; Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ (ред. от 26 мая 2021 г.) «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».

Одной из таких обязанностей является требование предоставлять декларации. Проверка достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, выборным должностным лицом местного самоуправления, проводится по решению высшего должностного лица субъекта РФ в порядке, установленном законом субъекта РФ.

К выборным должностным лицам местного самоуправления, представившим недостоверные или неполные сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, если искажение этих сведений является несущественным, могут быть применены следующие меры ответственности:

- 1) предупреждение;
- 2) освобождение депутата, члена выборного органа местного самоуправления от должности в представительном органе муниципального образования, выборном органе местного самоуправления с лишением права занимать должности в представительном органе муниципального образования, выборном органе местного самоуправления до прекращения срока его полномочий;
- 3) освобождение от осуществления полномочий на постоянной основе с лишением права осуществлять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий;
- 4) запрет занимать должности в представительном органе муниципального образования, выборном органе местного самоуправления до прекращения срока его полномочий;
- 5) запрет исполнять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий.

## 8.2 Муниципальные служащие

Отношения, связанные с поступлением, прохождением и прекращением муниципальной службы, регулируются специальным федеральным законом — Федеральным законом от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ (ред. от 13 июня 2023 г.) «О муниципальной службе в Российской Федерации». Кроме того, на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными данным законом.

Следует констатировать, что правовое регулирование муниципальной службы к настоящему времени является довольно подробным, что не исключает отдельных проблем, регулярно возникающих в судебной практике. Одними из наиболее динамичных аспектов правового статуса муниципальных служащих являются обязанности, ограничения и запреты, установленные антикоррупционным законодательством. Кроме того, у муниципальных служащих регулярно возникают вопросы в отношении своего пенсионного обеспечения, а также механизмов переподготовки и повышения квалификации.

### Обратите внимание!

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

Лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, не замещают должности муниципальной службы и не являются муниципальными служащими.

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 РФ, утверждаемым законом субъекта РФ.



В Таблице 5 представлены социально-демографические характеристики муниципальных служащих. По данным Минюста России, в 2019 году около 280,6 тыс. (94,6 процента) муниципальных служащих работают в местных администрациях (а также в их отраслевых и территориальных органах); 7,3 тыс. (2,4 процента) — в аппаратах представительных органов муниципальных образований; 3,9 тыс. (1,3 процента) — в аппаратах контрольно-счетных органов муниципальных образований; 4,8 тыс. (1,6 процента) — в иных органах местного самоуправления. 70,5 тыс. муниципальных служащих (23,8 процента) — мужчины; 226 тыс. (76,2 процента) — женщины. 87,1 тыс. муниципальных служащих (29,4 процента) находятся в возрасте от 18 до 35 лет; 206,8 тыс. (69,7 процента) — в возрасте от 36 до 65 лет; 2,6 тыс. (0,9 процента) — старше 65 лет.

238,2 тыс. из 296,5 тыс. муниципальных служащих (80,3 процента) имеют высшее образование, около 1,2 тыс. (0,4 процента) — ученую степень. Укомплектованность органов местного самоуправления муниципальными служащими (с учетом служащих, работающих на часть ставки) составляет около 82 процентов. 11,7 тыс. рабочих мест закреплены, в соответствии с трудовым законодательством, за временно отсутствующими муниципальными служащими.

**Таблица 5.** Муниципальные служащие по социально-демографическим характеристикам в 2019 году (по данным Минюста России)

Муниципальные служащие (тыс. чел) в т. ч. по видам муниципалитетов:	мужчины	женщины	18 — 35 лет	36 — 65 лет	старше 65 лет	с высшим образованием
муниципальных районов	26,7 25,1%	79,9 74,9%	30,7 28,8%	75,1 70,5%	0,8 0,8%	87,4 82,0%
городских поселений	2,7 25,4%	8,1 74,6%	3,3 30,0%	7,6 69,3%	0,08 0,7%	8,7 79,3%
сельских поселений	10,9 22,4%	37,7 77,6%	13,0 26,8%	35,1 72,2%	0,5 1,1%	29,2 60,1%
муниципальных округов	0,9 24,3%	2,7 75,7%	1,0 26,5%	2,5 70,3%	0,1 3,2%	1,4 40,1%

Продолжение Таблицы 5

Муниципальные служащие (тыс. чел) в т. ч. по видам муниципалитетов:	мужчины	женщины	18 — 35 лет	36 — 65 лет	старше 65 лет	с высшим образованием
городских округов	27,0 22,7%	92,3 77,3%	36,8 30,8%	81,6 68,4%	1,0 0,8%	105,1 88,0%
<i>в т. ч. городские округа — адм. центры субъектов РФ</i>	14,1 27,2%	37,7 72,8%	18,0 34,7%	33,4 64,6%	0,4 0,7%	45,2 87,4%
городских округов с делением	0,8 31,9%	1,8 68,1%	1,1 43,1%	1,5 56,5%	0,01 0,4%	1,8 72,3%
внутригородских районов	0,4 36,6%	0,7 63,4%	0,4 33,0%	0,8 66,2%	0,01 0,8%	0,9 76,4%
внутригородских территорий	0,9 24,8%	2,8 75,1%	1,0 25,9%	2,7 72,8%	0,05 1,3%	3,6 96,4%
ВСЕГО	70,5 23,8%	226,0 76,2%	87,1 29,4%	206,8 69,7%	2,6 0,9%	238,2 80,3%

В Федеральном законе установлена взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации. Это позволяет в случае наличия пробела в правовом регулировании использовать механизмы, проработанные и принятые для государственной службы, к отношениям, связанным с муниципальной службой.

#### Ознакомьтесь с документом

Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации обеспечивается посредством:

- 1) единства основных квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы;
- 2) единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы;
- 3) единства требований к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы и дополнительному профессиональному образованию;
- 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.

Для замещения должности муниципальной службы требуется соответствие квалификационным требованиям к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, а также при наличии соответствующего решения представителя нанимателя (работодателя) — к специальности, направлению подготовки.

На муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям.

Поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора. 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.

Прохождение муниципальной службы связано с применением мер поощрений и взысканий, аттестацией служащего, переподготовкой и повышением квалификации, продвижением по карьерной лестнице и др.

Большое внимание уделяется соблюдению требований к служебному поведению, особенно требованиям антикоррупционного законодательства, предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

**Ознакомьтесь с документами**

Минтруд России регулярно разрабатывает методические рекомендации по разным вопросам прохождения муниципальной службы, которые размещает на своем сайте, а также в справочно-правовых системах.

Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции.

Методические рекомендации по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2023 году (за отчетный 2022 год).

Письмо Минтруда России от 17 июня 2019 года № 18-2/10/В-4646 «О Методических рекомендациях по вопросам организации антикоррупционной работы в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих».

## 8.3 Особенности правового регулирования статуса лиц, замещающих муниципальные должности, муниципальной службы в четырех новых субъектах РФ

В Федеральных конституционных законах № 4, 5, 6, 7 есть отдельные статьи, посвященные вопросам замещения муниципальных должностей. Установлено, что ограничения, запреты и требования, связанные с замещением государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, предусмотренные законодательством Российской Федерации, не действуют на территории новых субъектов РФ в течение переходного периода (т. е. до 1 января 2026 года), за исключением ряда случаев (допуск к государственной тайне, наличие гражданства, достижение предельного возраста).

Более подробно особенности замещения муниципальных должностей, должностей муниципальной службы на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области урегулированы указом Президента РФ от 6 декабря 2022 года № 886. Например, до 1 января 2026 г. по решению представителя нанимателя (работодателя) при назначении граждан на должности муниципальной службы конкурс может не проводиться.

### Ознакомьтесь с документом

Согласно Указу Президента РФ от 6 декабря 2022 года № 886, лицу, замещающему муниципальную должность, муниципальному служащему запрещается:

- а) участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией, за исключением ряда случаев;
- б) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе или органе местного самоуправления, в котором такое лицо, такой служащий замещают должность, если иное не предусмотрено федеральными законами;
- в) получать в связи с исполнением полномочий (должностных обязанностей) вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные лицом, замещающим государственную или муниципальную должность, государственным служащим, муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью, собственностью субъекта Российской Федерации и муниципальной собственностью и передаются по акту в государственный орган, орган местного самоуправления, в котором такое лицо, такой служащий замещают должность. Лицо, служащий, сдавшие подарок, полученный в связи с протокольным мероприятием, служебной командировкой или другим официальным мероприятием, могут его выкупить в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- г) выезжать в связи с исполнением полномочий (должностных обязанностей) за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, по договоренности федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления с государственными органами или органами местного самоуправления иностранных государств, международными или иностранными организациями;
- д) использовать в целях, не связанных с исполнением полномочий (должностных обязанностей), средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное и муниципальное имущество, а также передавать их другим лицам;
- е) разглашать или использовать в целях, не связанных с исполнением полномочий (должностных обязанностей), сведения, отнесенные, в соответствии с федеральным законом, к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением полномочий (должностных обязанностей);
- ж) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении органов публичной власти Российской Федерации, их руководителей, если это не относится к его полномочиям (не входит в должностные обязанности);
- з) принимать без разрешения, полученного в соответствии с законодательством Российской Федерации, награды, почетные и специальные звания (за исклю-

чением научных и спортивных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений;

- и) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;
- к) прекращать исполнение полномочий (должностных обязанностей) в целях урегулирования служебного спора;
- л) 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

Лицу, замещающему муниципальную должность, за исключением случаев исполнения полномочий без отрыва от основной деятельности (на непостоянной основе), запрещается:

- а) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;
- б) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации

Муниципальному служащему запрещается:

- а) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;
- б) заниматься оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, без разрешения, полученного в соответствии с законодательством Российской Федерации, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

### **Практические выводы:**

- ◆ На выборных должностных лиц не распространяется трудовое законодательство; отношения, связанные с осуществляемой ими деятельностью, имеют иную природу.
- ◆ Если какие-то вопросы правового статуса выборных должностных лиц (отпуск, особенности премирования и т. п.) не урегулированы на региональном и муниципальном уровне, то они остаются пробельными.

- ◆ Обычно под надлежащим правовым регулированием понимается наличие следующих документов: закон субъекта РФ — устав муниципального образования — решение представительного органа муниципального образования. Причем суды не всегда позитивно воспринимают опережающее правовое регулирование муниципальными правовыми актами в отсутствие соответствующих норм в законе субъекта РФ.
- ◆ Муниципальным служащим является лицо, замещающее должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования
- ◆ Муниципальная служба означает, что большое внимание уделяется соблюдению требований к служебному поведению, особенно требований антикоррупционного законодательства, предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

## ГЛАВА 9.

# МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

В главе будут рассмотрены:

- ♦ *понятие и особенности имущества, которое может находиться в муниципальной собственности,*
- ♦ *основания возникновения права муниципальной собственности, с учетом особенностей, установленных для новых субъектов РФ,*
- ♦ *структура доходов и расходов местных бюджетов.*

### Основные нормативные акты и методические рекомендации

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ (ред. от 24 июня 2023 г.).

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (ред. от 14 апреля 2023 г., с изм. от 16 мая 2023 г.).

Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ (ред. от 21 ноября 2022 г.) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (ред. от 14 апреля 2023 г., с изм. от 22 июня 2023 г.).

Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2022 года № 2501 (ред. от 17 мая 2023 г.) «Об утверждении особенностей управления и распоряжения отдельными объектами имущества, расположенными на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, находящимися в государственной или муниципальной собственности, а также разграничении имущества между Российской Федерацией, каждым из указанных субъектов Российской Федерации и его муниципальными образованиями».

Постановлением Правительства РФ от 28 декабря 2022 года № 2474 утверждены «Правила управления органами Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области имеющим признаки бесхозяйного и не отнесенным к федеральной собственности, собственности



субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности имуществом, расположенным на территориях указанных субъектов Российской Федерации».

Приказ Минфина России от 19 декабря 2019 года № 238н «О квалификационных требованиях, предъявляемых к руководителю финансового органа муниципального образования».

## 9.1 Муниципальная собственность

### 9.1.1 Понятие и состав имущества, находящегося в муниципальной собственности

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

На основании статьи 215 Гражданского кодекса РФ, имущество, находящееся на праве собственности городских и сельских поселений, а также других муниципальных образований, является муниципальной собственностью.

Имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, в пользование и распоряжение на праве хозяйственного ведения и оперативного управления (статьи 294, 296 Гражданского кодекса РФ). Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

#### **Обратите внимание!**

Действующее законодательство предусматривает принцип целевого назначения имущества, которое может находиться в муниципальной собственности — в собственности муниципального образования может находиться только имущество, предназначенное для решения задач и функций местного самоуправления. Иное имущество подлежит отчуждению или репрофилированию.

Этот принцип в полной мере реализован в статье 50 Федерального закона № 131-ФЗ.

#### **Ознакомьтесь с документом**

В собственности муниципальных образований может находиться:

- 1) имущество, предназначенное для решения установленных Федеральным законом № 131-ФЗ вопросов местного значения;
- 2) 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;
- 3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;
- 4) имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения;

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не соответствующее установленным требованиям, указанное имущество подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются Федеральным законом.

## 9.1.2 Основания возникновения права муниципальной собственности

На начальном этапе формирования муниципальной собственности большое значение имеют основания возникновения права муниципальной собственности, разграничение имущества между Российской Федерацией, новыми субъектами РФ и их муниципальными образованиями.

#### **Это интересно**

После распада СССР первым документом, регулирующим имущественные отношения, стало Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 года № 3020-1 (ред. от 24 декабря 1993 г.) «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную соб-

ственность». В приложениях 1, 2, 3 были сформулированы перечни имущества, которое должно находиться в федеральной государственной собственности, государственной собственности субъектов РФ и муниципальной собственности.

После образования новых субъектов РФ было принято Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2022 года № 2501 (ред. от 17 мая 2023 г.) «Об утверждении особенностей управления и распоряжения отдельными объектами имущества, расположенными на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, находящимися в государственной или муниципальной собственности, а также разграничения имущества между Российской Федерацией, каждым из указанных субъектов Российской Федерации и его муниципальными образованиями». В приложении 1 сформулирован перечень имущества, которое должно находиться в федеральной собственности; в приложении 2 приводится перечень имущества, которое может относиться к федеральной собственности, государственной собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности.

Право муниципальной собственности возникает из следующих оснований, предусмотренных законами и иными правовыми актами.

1. **Приобретение муниципальной собственности по основаниям, предусмотренным в Гражданском кодексе РФ.** Речь идет, в первую очередь, о различных гражданско-правовых сделках (купля-продажа, дарение и др.). Особую категорию дел составляют дела, связанные с приобретением права муниципальной собственности на бесхозяйное имущество.

Согласно статье 225 ГК РФ, бесхозяйной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен либо, если иное не предусмотрено законами, от права собственности на которую собственник отказался. Бесхозяйные недвижимые вещи принимаются на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество, по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся. По истечении года со дня постановки бесхозяйной недвижимой вещи на учет, а в случае постановки на учет линейного объекта по истечении трех месяцев со дня постановки на учет орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом, может обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на эту вещь. Бесхозяйная недвижимая вещь, не признанная по решению суда поступившей в муниципальную собственность, может быть вновь принята во владение, в пользование и распоряжение оставившим ее собственником либо приобретена в собственность в силу приобретательной давности.

Постановлением Правительства РФ от 28 декабря 2022 года № 2474 утверждены «Правила управления органами Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, имеющим признаки бесхозяйного и не отнесенным к федеральной собственности, собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности имуществом, расположенным на территориях указанных субъектов Российской Федерации». Основное назначение документа — сохранить системы жизнеобеспечения населения.

#### Ознакомьтесь с документом

Постановлением Правительства РФ от 28 декабря 2022 года № 2474 предусматривается, что уполномоченный орган обеспечивает эксплуатацию и содержание, включая поддержание эксплуатационных свойств, следующих объектов имущества, имеющего признаки бесхозяйного:

- а) объекты, необходимые для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения в целях обеспечения жизнедеятельности населения и удовлетворения нужд иных потребителей, в соответствии с законодательством Российской Федерации, в сферах электроэнергетики, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения;
- б) иные объекты, необходимые для обеспечения жизнедеятельности населения.

Уполномоченный орган осуществляет управление имуществом, имеющим признаки бесхозяйного, путем:

- а) осуществления учета имущества, имеющего признаки бесхозяйного;
- б) принятия мер по обеспечению сохранности иного имущества, в том числе его содержания, включая поддержание его эксплуатационных свойств, в случаях, если непринятие таких мер может привести к нарушению целостности, повреждению или утрате имущества, имеющего признаки бесхозяйного;
- в) обеспечения эксплуатации и содержания, включая поддержание эксплуатационных свойств, имущества, имеющего признаки бесхозяйного.

2. **Приобретение имущества в муниципальную собственность в связи с разграничением полномочий между разными уровнями публичной власти.** Данный порядок регулируется Федеральным законом от 22 августа 2004 г. (ред. от 21 ноября 2022 г.) № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных)

и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

На необходимость применения данного Закона к имущественным отношениям, возникающим в новых субъектах РФ, указывается в Постановлении Правительства РФ от 29 декабря 2022 года № 2501.

Согласно части 11 статьи 154 названного Закона, имущество, находящееся в государственной собственности, подлежит безвозмездной передаче в муниципальную собственность в случаях, если:

- ◆ нахождение указанного имущества в государственной собственности не допускается, в том числе в результате разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления;
- ◆ указанное имущество используется органами местного самоуправления, муниципальными унитарными предприятиями, муниципальными учреждениями для целей, установленных в соответствии со статьей 50 Федерального закона № 131-ФЗ.

Органы местного самоуправления направляют предложения о передаче имущества в соответствующий орган органом исполнительной власти, осуществляющим полномочия собственника имущества. Решения о передаче имущества из государственной собственности в муниципальную собственность принимаются соответствующим органом исполнительной власти, осуществляющим полномочия собственника имущества. Данные решения являются основаниями возникновения права собственности на имущество, включенное в утвержденные перечни.

В случае, если в установленный срок передаточный акт не подписан и (или) не представлен органу государственной власти или органу местного самоуправления, осуществляющим передачу имущества, передаточный акт утверждается уполномоченным органом в одностороннем порядке. Муниципальное образование, в собственность которого передано имущество, несет бремя его содержания с даты возникновения права собственности.

## 9.2 Местный бюджет

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ, бюджет — форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления. Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет).

### Ознакомьтесь с документом

В соответствии со статьей 9 Бюджетного кодекса РФ, к бюджетным полномочиям муниципальных образований относятся:

- ▶ 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;
- ▶ иные бюджетные полномочия в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Можно напомнить, что в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся: утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с действующим законодательством.

Основная работа по подготовке проекта бюджета, исполнению бюджета, подготовке отчета о его исполнении осуществляется финансовыми органами местной администрации. Руководитель финансового органа муниципального образования назначается на должность из числа лиц, отвечающих квалификационным требованиям.

Приказом Минфина России от 19 декабря 2019 года № 238н утверждены квалификационные требования, предъявляемые к руководителю финансового органа муниципального образования.

#### **Ознакомьтесь с документом**

К руководителю финансового органа муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородской территории (внутригородского муниципального образования) города федерального значения предъявляются следующие квалификационные требования:

- а) наличие высшего образования не ниже уровня специалитета, магистратуры по специальности, направлению подготовки, входящих в укрупненные группы специальностей и направлений подготовки «Экономика и управление», подтвержденного документом об образовании и о квалификации, выданным по результатам успешного прохождения государственной итоговой аттестации, либо наличие ученой степени кандидата экономических наук, подтвержденной, соответственно, дипломом кандидата наук;
- б) наличие не менее трех лет стажа государственной гражданской службы, муниципальной службы или стажа работы в области государственного или муниципального управления, экономики, финансов и кредита, в том числе стажа работы на руководящих должностях в органах государственной власти Российской Федерации либо в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, в органах местного самоуправления или организациях, деятельность которых связана с экономикой, управлением, осуществлением финансово-кредитных операций, организацией бюджетного процесса бюджетов всех уровней, налогообложением, банковским делом, бухгалтерским учетом, анализом, аудитом и статистикой, — не менее двух лет.

В 2021 году в Федеральный закон № 131-ФЗ были внесены поправки, в соответствии с которыми в процедуре назначения руководителя финансового органа местной администрации принимают участие органы государственной власти субъекта РФ, которые осуществляют проверку соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального района, муниципального округа, городского округа квалификационным требованиям; осуществляется с участием финансового органа субъекта РФ. Порядок участия финансового органа субъекта РФ в проведении указанной проверки устанавливается законом субъекта РФ. По данным СПС «КонсультантПлюс», в настоящее время такие законы приняты в 51 субъекте РФ.

### Лучшие практики

Законом Московской области от 14 июня 2022 года № 88/2022-ОЗ «О порядке участия финансового органа Московской области в проведении проверки соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального образования Московской области квалификационным требованиям» предусматривается, что главой муниципального образования в финансовый орган Московской области представляются следующие документы:

- 1) положение о финансовом органе муниципального образования;
- 2) должностная инструкция руководителя финансового органа муниципального образования;
- 3) сведения о кандидате по форме, утвержденной финансовым органом Московской области;
- 4) заверенные копии документов об образовании и (или) о квалификации, подтверждающих наличие у кандидата образования, соответствующего квалификационным требованиям;
- 5) заверенные копии трудовой книжки кандидата и (или) трудовых договоров и (или) сведения о трудовой деятельности;
- 6) согласие кандидата на обработку персональных данных по форме, определяемой финансовым органом Московской области;
- 7) рекомендательное письмо главы муниципального образования с обоснованием причин назначения кандидата на должность руководителя финансового органа муниципального образования.

Для проведения проверки соответствия кандидата квалификационным требованиям в финансовом органе Московской области создается специальная комиссия; положение о Комиссии и ее состав утверждаются руководителем финансового органа Московской области.

Проверка соответствия кандидатов квалификационным требованиям осуществляется либо путем проверки документов, либо путем проведения собеседования с кандидатом для оценки его профессиональных качеств и компетентности. По результатам проведения проверки Комиссия принимает решение:

- 1) о соответствии кандидата квалификационным требованиям;
- 2) о несоответствии кандидата квалификационным требованиям.



## 9.2.1 Доходная часть местных бюджетов

Доходы бюджета — поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета.

Согласно статьи 41 Бюджетного кодекса РФ, к доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

К *налоговым доходам бюджетов* относятся отчисления от федеральных и региональных налогов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, местные налоги и сборы, а также пени и штрафы по ним (Рисунок 13).



**Рисунок 13.** Структура налоговых доходов местных бюджетов в 2021 году (по данным Минфина России)

**Это интересно**

По данным Минфина России, в 2021 году в структуре налоговых доходов местных бюджетов основную долю занимал налог на доходы физических лиц (63,0 %). На втором и третьем местах по удельному весу в структуре доходов находились соответственно группа налогов на совокупный доход (14,7 %) и земельный налог (10,5 %). Налог на имущество физических лиц составлял 3,7 % поступлений в местные бюджеты. Доля прочих налогов относительно невелика: отчисления от налога на прибыль организаций — 1,8 %, поступления по акцизам на нефтепродукты — 3,0 %, доходы от иных налогов — 3,3 %.

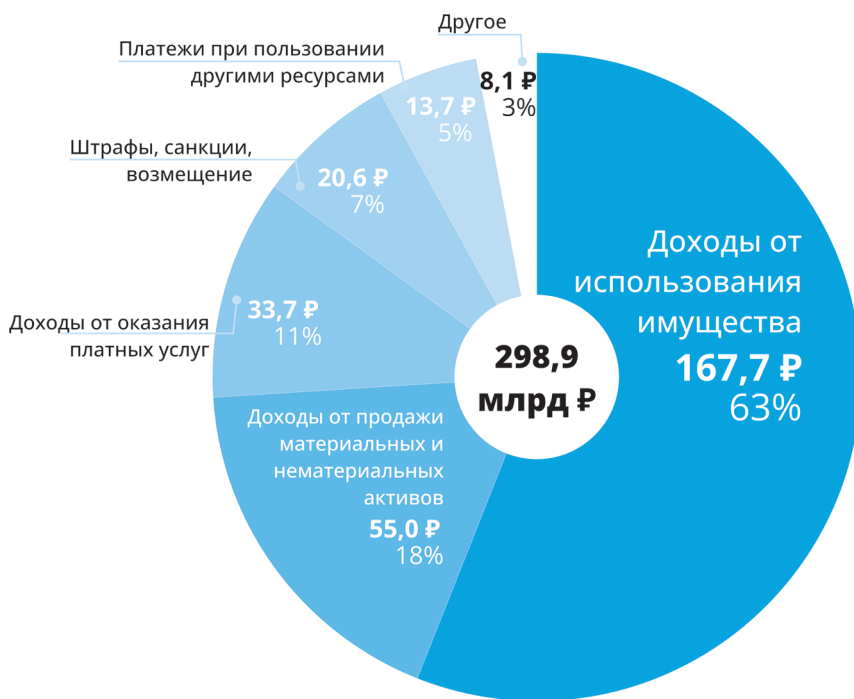
Перечень федеральных, региональных и местных налогов и сборов установлен в Налоговом кодексе РФ. К местным налогам и сборам относятся:

- ◆ земельный налог,
- ◆ налог на имущество физических лиц,
- ◆ торговый сбор.

К *неналоговым доходам бюджетов* относятся (Рисунок 14):

- ◆ 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, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых единым институтом развития в жилищной сфере в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»;
- ◆ 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, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых единым институтом развития в жилищной сфере в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»;

- ◆ 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, инициативные платежи;
- ◆ иные неналоговые доходы.



**Рисунок 14.** Структура неналоговых доходов местных бюджетов в 2021 году (по данным Минфина России)

**Это интересно**

По данным Минфина России, в 2021 году 72,7 % от общей суммы неналоговых доходов, нормативы отчислений от которых установлены субъектами РФ, приходится на платежи за негативное воздействие на окружающую среду. Поступления от денежных взысканий (штрафов), предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и законами субъектов РФ об административных правонарушениях, составляют 27,3 % от общей суммы неналоговых доходов, нормативы отчислений от которых установлены субъектами РФ.

Применение самообложения и инициативных платежей позволяет достаточно эффективно решать отдельные вопросы местного значения, наиболее актуальные для конкретных муниципальных образований, в основном связанные с развитием и обустройством территории. Эти инструменты связаны с вовлечением жителей в местное самоуправление, появлением у людей чувства сопричастности, формирует совершенно иное отношение к возводимым объектам. Во многих субъектах РФ предусмотрены механизмы софинансирования, что позволяет осуществлять более крупные проекты развития территории.

Средства самообложения в 2021 году были направлены в основном на решение таких вопросов местного значения, как: дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения; организация в границах поселения водоснабжения населения; организация благоустройства территории поселения; организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения; создание условий для массового отдыха жителей поселения.

Нужно напомнить, что применение самообложения возможно на основании решения, принятого на местном референдуме или сходе граждан. Поэтому в структуре объема собранных средств в рамках самообложения по видам муниципальных образований лидирующее место занимают сельские поселения (92,3 % от общей суммы). На долю городских поселений приходится 6,3 %, муниципальных округов — 1,2 %, городских округов — 0,13 % и муниципальных районов — 0,13 %. Данная ситуация обусловлена сложностью реализации такого механизма на «крупных» территориях, таких как муниципальный район или городской округ.

### Лучшие практики

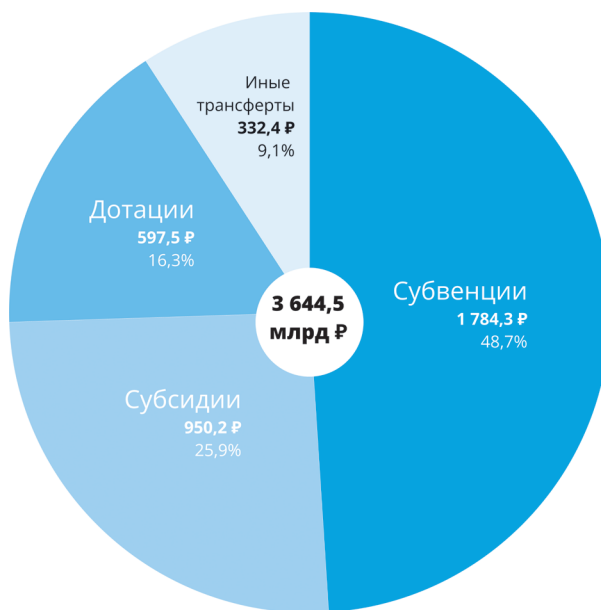
В 2021 году объем средств самообложения составил 582,3 млн рублей. По данным Минфина России, в 2021 году в десятку регионов-лидеров вошли (по мере убывания собранных средств) Республика Татарстан, Республика Саха (Якутия), Удмуртская республика, Пермский край, Республика Башкортостан, Республика Мордовия, Кировская область, Самарская область, Липецкая область, Алтайский край. Основной объем средств самообложения собирается в двух регионах — Республике Татарстан и Республике Саха (Якутия).

Объем инициативных платежей, собранных в 2021 году, составил 1168,1 млн рублей. В десятку регионов-лидеров вошли (по мере убывания собранных средств) Владимирская область, Чувашская республика, Ставропольский край, Республика Башкортостан, Удмуртская республика, Кировская область, Алтайский край, Тверская область, Нижегородская область, Ростовская область.

Основная доля инициативных проектов, реализуемых на муниципальном уровне, охватывает следующие направления: благоустройство дворов и мест массового отдыха граждан, дорожное хозяйство, социальная сфера (образование, культура, физическая культура и спорт — в части ремонта зданий, благоустройства территории, приобретения мебели и техники), водоснабжение и водоотведение, уличное освещение.

К *безвозмездным поступлениям* относятся (Рисунок 15):

- ◆ 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.



**Рисунок 15.** Структура межбюджетных трансфертов местных бюджетов в 2021 году (по данным Минфина России)

#### Обратите внимание!

В 136 статье Бюджетного кодекса РФ сформулированы условия предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта РФ.

*Дотации* предусматриваются в бюджете субъекта Российской Федерации в целях выравнивания бюджетной обеспеченности (Рисунок 16). Порядок и методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, в том числе порядок расчета и установления заменяющих часть указанных дотаций дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты, а также порядок определения критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, утверждаются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ (статья 138).

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут

быть получены бюджетом муниципального района (муниципально-городского округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением) или консолидированным бюджетом муниципального района (бюджетом муниципального округа, бюджетом городского округа, консолидированным бюджетом городского округа с внутригородским делением), исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала) и аналогичного показателя в среднем по муниципальным районам (муниципальным округам, городским округам, городским округам с внутригородским делением) данного субъекта РФ с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя.



**Рисунок 16.** Структура дотаций, поступивших в доходы местных бюджетов в 2021 году (по данным Минфина России)

Под *субвенциями* местным бюджетам из бюджета субъекта РФ понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов РФ, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке.

Субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта РФ распределяются в соответствии с едиными для каждого вида субвенции методиками, утверждаемыми законом субъекта РФ в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ, между всеми муниципальными образованиями субъекта РФ, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих государственных (муниципальных) услуг, другим показателям и с учетом нормативов формирования бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих обязательств и объективных условий, влияющих на стоимость государственных (муниципальных) услуг в муниципальных образованиях.

**Обратите внимание!**

Использование при распределении субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта РФ показателей, характеризующих собственные доходы местных бюджетов, не допускается.

Наиболее масштабные средства направляются в связи с делегированием на местный уровень полномочий в сфере образования: субвенции на обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение образования в соответствии с пунктом 13 и пунктом 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» занимают 75,7 % совокупного объема субвенций, направленных в местные бюджеты.

Под *субсидиями* местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации понимаются межбюджетные трансферты, пре-



доставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Правила, устанавливающие общие требования к формированию, предоставлению и распределению субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам, а также порядок определения и установления предельного уровня софинансирования субъектом Российской Федерации (в процентах) объема расходного обязательства муниципального образования, устанавливаются нормативным правовым актом высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации.

Условием предоставления субсидии бюджету муниципального образования является заключение соглашения о предоставлении из бюджета субъекта Российской Федерации субсидии бюджету муниципального образования, предусматривающего обязательства муниципального образования по исполнению расходных обязательств, в целях софинансирования которых предоставляется субсидия, и ответственность за неисполнение предусмотренных указанным соглашением обязательств.

В бюджетном законодательстве используется еще один термин — собственные доходы местных бюджетов, к которым относятся налоговые доходы; неналоговые доходы, доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций.

## 9.2.2 Расходная часть местных бюджетов

---

Расходы бюджета — выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета.

Формирование расходов бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами за счет средств соответствующих бюджетов (Рисунок 17). Расходные обязательства муниципального

образования возникают в результате (статья 86 Бюджетного кодекса РФ):

- ◆ принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые, в соответствии с федеральными законами, вправе решать органы местного самоуправления, а также заключения муниципальным образованием (от имени муниципального образования) договоров (соглашений) по данным вопросам, в том числе соглашений о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры, стороной которых является городской округ;
- ◆ принятия муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;
- ◆ заключения от имени муниципального образования договоров (соглашений) муниципальными казенными учреждениями.



**Рисунок 17.** Отраслевая структура расходов местных бюджетов в 2021 году (по данным Минфина России)

По данным Минфина России<sup>63</sup>:

- ◆ в функциональной структуре расходов основную долю составляют расходы на образование и ЖКХ;
- ◆ пропорции функциональной структуры существенно различаются в разных видах муниципальных образований, что обусловлено системой разграничения полномочий;
- ◆ расходы на решение вопросов местного значения составляют 66 % расходов местных бюджетов, для уровня поселений и внутригородских районов эта доля приближается к 100 %;
- ◆ в расходах на осуществление переданных государственных полномочий преобладают расходы по полномочиям субъектов Российской Федерации;
- ◆ расходы на осуществление переданных государственных полномочий за счет собственных средств местных бюджетов относительно невелики (0,5 %);
- ◆ расходы на осуществление отдельных государственных полномочий, не переданных, но осуществляемых органами местного самоуправления, представлены, прежде всего, расходами в сфере образования (92 % от общей суммы);
- ◆ расходы на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в рамках прав органов местного самоуправления осуществляются главным образом городскими округами.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны вести реестры расходных обязательств. Под реестром расходных обязательств понимается используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств.

<sup>63</sup> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2021 год. Подготовлено Минфином России. М., 2021. — 114 с.

Реестр расходных обязательств муниципального образования ведется в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования. Реестр расходных обязательств муниципального образования представляется финансовым органом муниципального образования в финансовый орган субъекта Российской Федерации в порядке, установленном финансовым органом субъекта Российской Федерации.

Федеральными конституционными законами № 4, 5, 6, 7 был предусмотрен переходный период до 1 января 2023 года по применению бюджетного и налогового законодательства РФ.

**Практические выводы:**

- ◆ Действующее законодательство предусматривает принцип целевого назначения имущества, которое может находиться в муниципальной собственности — в собственности муниципального образования может находиться только имущество, предназначенное для решения задач и функций местного самоуправления. Иное имущество подлежит отчуждению или репрофилированию.
- ◆ На начальном этапе формирования муниципальной собственности большое значение имеют основания возникновения права муниципальной собственности, разграничение имущества между Российской Федерацией, новыми субъектами РФ и их муниципальными образованиями.
- ◆ К доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.
- ◆ Формирование расходов бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами за счет средств соответствующих бюджетов.

## ГЛАВА 10. КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В главе будут рассмотрены:

- ◆ *понятие и элементы компетенции органов местного самоуправления и их должностных лиц,*
- ◆ *понятие вопросов местного значения и их перечень,*
- ◆ *полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения,*
- ◆ *особенности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиям,*
- ◆ *особенности добровольного осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.*

### **Основные нормативные акты и методические рекомендации**

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

### 10.1 Общие подходы к определению компетенции органов местного самоуправления

Под компетенцией принято понимать содержание и объем властных правомочий по предметам ведения, которые имеет орган власти или его должностное лицо и которые фиксируются в соответствующем юридическом документе. Компетенция органа или должностного лица включает два элемента (Рисунок 18): предметы ведения (круг рассматриваемых вопросов или сфера деятельности) и полномочия (объем прав и обязанностей).

## Компетенция

### Предметы ведения

сферы деятельности, круг  
решаемых вопросов

+

### Полномочия

Права и обязанности

**Рисунок 18.** Элементы компетенции органов местного самоуправления

### Обратите внимание!

Компетенцию органов местного самоуправления образуют:

- ▶ вопросы, отнесенные к ведению органов местного самоуправления Конституцией РФ (статьи 130, 132 Конституции РФ);
- ▶ вопросы местного значения (статьи 14, 15, 16, 16.2, 79 Федерального закона № 131-ФЗ);
- ▶ вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления (статьи 141, 151, 161 Федерального закона № 131-ФЗ);
- ▶ полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (статьи 17, 18, 34–39 и др. Федерального закона № 131-ФЗ);
- ▶ полномочия органов местного самоуправления, полученные в результате заключенных договоров или соглашений (часть 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ);
- ▶ отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления в порядке статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ;
- ▶ отдельные государственные полномочия, в реализации которых участвуют органы местного самоуправления в порядке статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ.

Рассмотрим эти элементы последовательно и более подробно.

Обычно предметы ведения определяют в отношении публично-правового образования (государства, субъекта РФ, муниципального образования), а полномочия — для органа власти или его должностного лица. Выделяют:

- ◆ вопросы государственного значения (статьи 71–73 Конституции РФ, статья 44 Федерального закона № 414-ФЗ);

- ◆ вопросы местного значения (статьи 130, 132 Конституции РФ, статьи 14, 15, 16, 79 Федерального закона № 131-ФЗ).

Органы местного самоуправления осуществляют деятельность по решению вопросов местного значения.

Полномочия органов местного самоуправления регулируются муниципальными правовыми актами, которые принимаются в соответствии с отраслевым законодательством.

Большое значение для понимания содержания и объема компетенции органов местного самоуправления имеет правоприменительная практика, разъяснения органов государственной власти. Особенно следует выделить решения Конституционного Суда РФ, в которых формулируются очень многие позиции в отношении определения пределов полномочий (а следовательно, и пределов ответственности, объема финансирования) органов местного самоуправления и их должностных лиц. Конституционный Суд РФ является органом, который вправе давать официальное толкование Конституции РФ и, реализуя данные полномочия, выявляет конституционно-правовой смысл тех или иных норм в системе действующего правового регулирования.

Кроме того, появляются новые категории, которые опережают законодательное регулирование, например, повышение качества жизни или формирование комфортной городской среды являются сложными комплексными понятиями, которые предопределяют полномочия всех уровней публичной власти.

## 10.2 Вопросы местного значения и полномочия по их решению

### 10.2.1 Понятие и перечень вопросов местного значения

Вопросы местного значения — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых, в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным № 131-ФЗ, осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Перечень вопросов местного значения зависит от вида муниципального образования; у сельских поселений он минимален, у муниципальных городских округов — максимален. Перечень вопросов местного значения для городских и муниципальных округов является одинаковым.

#### **Ознакомьтесь с документом**

Согласно части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ, к вопросам местного значения муниципального, городского округа относятся:

- 1) составление и рассмотрение проекта бюджета муниципального, городского округа, утверждение и исполнение бюджета муниципального, городского округа, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета муниципального, городского округа;
- 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального, городского округа;
- 3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального, городского округа;
- 4) организация в границах муниципального, городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;
- 5) осуществление муниципального контроля за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения;
- 6) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального, городского округа и обеспечение безопасности



дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве в границах муниципального, городского округа, организация дорожного движения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством РФ;

- 7) обеспечение проживающих в муниципальном, городском округе и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;
- 8) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального, городского округа;
- 9) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципального, городского округа;
- 10) разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального, городского округа, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;
- 11) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального, городского округа;
- 12) организация охраны общественного порядка на территории муниципального, городского округа муниципальной милицией;
- 13) предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке муниципального, городского округа сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;
- 14) до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности;
- 15) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального, городского округа;
- 16) организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального, городского округа;
- 17) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии

- с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья;
- 18) создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального, городского округа (за исключением территорий муниципальных, городских округов, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;
  - 19) создание условий для обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
  - 20) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек муниципального, городского округа;
  - 21) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами организаций культуры;
  - 22) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в муниципальном, городском округе;
  - 23) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального, городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального, городского округа;
  - 24) обеспечение условий для развития на территории муниципального, городского округа физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального, городского округа;
  - 25) создание условий для массового отдыха жителей муниципального, городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;
  - 26) формирование и содержание муниципального архива;
  - 27) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
  - 28) участие в организации деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов;

- 29) утверждение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства, предметом которого является соблюдение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, в том числе требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг (при осуществлении муниципального контроля в сфере благоустройства может выдаваться предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований, выявленных в ходе наблюдения за соблюдением обязательных требований (мониторинга безопасности)), организация благоустройства территории муниципального, городского округа в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального, городского округа;
- 30) утверждение генеральных планов муниципального, городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов муниципального, городского округа документации по планировке территории, выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах городского округа, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории муниципального, городского округа, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования муниципального, городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального, городского округа, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах муниципального, городского округа для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах муниципального, городского округа, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений, направление уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о соответствии или несоответствии построенных или реконструированных объектах индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности при строительстве или реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства или садовых домов на земельных участках, расположенных на территориях муниципальных, городских округов, принятие в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации решения о сносе самовольной постройки,

решения о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями, решения об изъятии земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства Российской Федерации, осуществление сноса самовольной постройки или ее приведения в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации;

- 31) утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории муниципального, городского округа, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций на территории муниципального, городского округа, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом «О рекламе»;
- 32) принятие решений о создании, об упразднении лесничеств, создаваемых в их составе участковых лесничеств, расположенных на землях населенных пунктов муниципального, городского округа, установлении и изменении их границ, а также осуществление разработки и утверждения лесохозяйственных регламентов лесничеств, расположенных на землях населенных пунктов;
- 33) осуществление мероприятий по лесоустройству в отношении лесов, расположенных на землях населенных пунктов муниципального, городского округа;
- 34) присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения), наименований элементам планировочной структуры в границах муниципального, городского округа, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;
- 35) организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального, городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;
- 36) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории муниципального, городского округа;
- 37) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального, городского округа, а также осуществление муниципального контроля в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения;
- 38) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального, городского округа;
- 39) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

- 40) создание условий для развития сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству);
- 41) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в муниципальном, городском округе;
- 42) осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд и информирование населения об ограничениях использования таких водных объектов, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;
- 43) оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;
- 44) осуществление муниципального лесного контроля;
- 45) обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд муниципального, городского округа в соответствии с федеральным законом;
- 46) осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального, городского округа;
- 47) организация, в соответствии с федеральным законом, выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории;
- 48) принятие решений и проведение на территории муниципального, городского округа мероприятий по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости, направление сведений о правообладателях данных объектов недвижимости для внесения в Единый государственный реестр недвижимости.

В Федеральном законе № 131-ФЗ установлено, что перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе, как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон, за исключением случаев, установленных в самом Федеральном законе № 131-ФЗ (например, законами субъектов РФ могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств).

Финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации). В случаях и порядке, установленных феде-

ральными законами и законами субъектов Российской Федерации, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации. Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов. Возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий, не допускается.

Формулировки вопросов местного значения таковы, что в ряде случаев в одном вопросе фактически собрано несколько. В этом случае необходимо использовать разное отраслевое законодательство. Например, в таком вопросе местного значения как «организация в границах муниципального, городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации» фактически собрано несколько сфер деятельности, осуществляемых по разным правилам (электроснабжение; газоснабжение; теплоснабжение и т. п.).

Согласно статье 44 Федерального закона № 131-ФЗ, перечень вопросов местного значения устанавливается уставом муниципального образования.

## 10.2.2 Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного самоуправления

Для определения объема полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения необходимо внимательно изучить соответствующее отраслевое законодательство и методические рекомендации органов государственной власти (при их наличии), а также технические или санитарные нормы (СНиПы, СанПиНы, технические регламенты и т. п.).

### Например

К вопросам местного значения городского, муниципального округа отнесено обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального, городского округа.

В статье 19 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ (ред. от 29 декабря 2022 г.) «О пожарной безопасности» говорится, что к полномочиям органов местного самоуправления поселений, муниципальных, городских округов, внутригородских районов по обеспечению первичных мер пожарной безопасности в границах сельских населенных пунктов относятся:

- ▶ создание условий для организации добровольной пожарной охраны, а также для участия граждан в обеспечении первичных мер пожарной безопасности в иных формах;
- ▶ создание в целях пожаротушения условий для забора в любое время года воды из источников наружного водоснабжения, расположенных в сельских населенных пунктах и на прилегающих к ним территориях;
- ▶ оснащение территорий общего пользования первичными средствами тушения пожаров и противопожарным инвентарем;
- ▶ организация и принятие мер по оповещению населения и подразделений Государственной противопожарной службы о пожаре;
- ▶ принятие мер по локализации пожара и спасению людей и имущества до прибытия подразделений Государственной противопожарной службы;
- ▶ включение мероприятий по обеспечению пожарной безопасности в планы, схемы и программы развития территорий поселений, муниципальных и городских округов;
- ▶ оказание содействия органам государственной власти субъектов Российской Федерации в информировании населения о мерах пожарной безопасности, в том числе посредством организации и проведения собраний населения;
- ▶ установление особого противопожарного режима в случае повышения пожарной опасности.

Отдельно обозначены полномочия органов местного самоуправления в границах городских населенных пунктов.

Анализ норм федерального отраслевого законодательства позволит определить, требуется ли региональное правовое регулирование, какие вопросы должны регулироваться муниципальными правовыми актами.

### Например

В Иркутской области приняты Закон Иркутской области от 7 октября 2008 года № 78-оз (ред. от 3 мая 2023 г.) «О пожарной безопасности в Иркутской области» и Закон Иркутской области от 15 июля 2021 года № 76-ОЗ (ред. от 3 мая 2023 г.) «Об отдельных вопросах добровольной пожарной охраны в Иркутской области и о внесении изменений в Закон Иркутской области «О пожарной безопасности в Иркутской области»». В Иркутске Постановлением Администрации г. Иркутска от 5 мая 2023 года

№ 031-06-335/23 утверждено Положение об обеспечении первичных мер пожарной безопасности на территории города Иркутска, приводится Перечень первичных средств пожаротушения и противопожарного инвентаря для помещений и строений жилого сектора, находящихся в собственности (пользовании) граждан.

Отдельно внимание следует обратить на формулировки вопросов местного значения и понять, за что отвечают органы местного самоуправления — за процесс или за результат.

#### **Обратите внимание!**

Вопросы, начинающиеся со слов «участие», предполагают совместную деятельность разных уровней публичной власти, причем органы местного самоуправления помогают органам государственной власти выполнять их функции как уровень власти, наиболее приближенный к населению (например, участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального, городского округа).

Вопросы, начинающиеся со слов «создание условий», «обеспечение условий», предполагают, что органы местного самоуправления принимают меры, позволяющие достичь и (или) сохранить обстоятельства, обстановку, необходимую для реализации, предоставления услуг иными субъектами хозяйственной деятельности, и ответственны за создание инфраструктуры для оказания услуг, а не за само предоставление конкретной услуги (например, создание условий для организации досуга).

Вопросы, начинающиеся со слов «организация», означают, что органы местного самоуправления осуществляют весь комплекс организационно-правовых, организационно-технических мероприятий и распорядительных действий по управлению отношениями в соответствующей сфере деятельности, обеспечению скоординированной деятельности, направленной на достижение заданного результата, цели (например, организация библиотечного обслуживания населения).

Есть вопросы, относящиеся к *предоставлению соответствующей услуги* или осуществлению соответствующего вида деятельности (например, формирование и содержание муниципального архива).

Большое значение имеет наличие муниципального правового акта по каждому вопросу местного значения (предмет муниципального правового акта может быть более мелким или более укрупненным). Муниципальный правовой акт является основой для выделения финансирования на соответствующую деятельность, помогает снимать конфликты во взаимоотношениях с контрольно-надзорными органами.

Как уже говорилось, большое значение для определения пределов деятельности органов местного самоуправления по тем или иным вопросам местного значения имеет практика Конституционного Суда РФ.



### **Обратите внимание!**

Определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2017 года № 2516-О:

Направления деятельности администраций городских округов выражены в правовых нормах общего характера, поэтому содержание такой деятельности, включая конкретные способы, методы, средства решения вопросов местного значения, должно раскрываться во взаимосвязи с положениями специального отраслевого, в том числе бюджетного, законодательства.

Понятие «организация», используемое для целей определения вопросов местного значения, подразумевает необходимость решения органами местного самоуправления ряда задач публично-властного характера, в том числе регулирующего, распорядительного, контрольного и иного организованно-властного воздействия, в целях реализации системы мер жизнеобеспечения населения в конкретной сфере и гарантирования соответствующих публично значимых услуг.

Термин «организация» в любом случае не может трактоваться как предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности, поскольку в противном случае допускалась бы как возможность произвольного возложения на муниципальные образования публично-правовых обязательств, так и возможность выхода муниципальных образований за пределы своей компетенции. Поэтому содержательное наполнение компетенции муниципальных образований, определяемое указанным термином, не может раскрываться в отрыве от содержания компетенции иных территориальных уровней публичной власти, а также вне связи с обязанностями, которые могут быть возложены на участников гражданского оборота с учетом особенностей той или иной сферы отношений.

В практике Конституционного Суда РФ есть примеры решений, в которых происходит фактическое отграничение вопросов местного значения от смежных, а также от иных конституционно значимых ценностей, за реализацию которых отвечают иные органы публичной власти.

### **Ознакомьтесь с документом**

Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2020 года № 34-П (сохранность имущества осужденных). Исследуя конституционное право на жилище, право на судебную защиту и ряд иных конституционных ценностей, Конституционный Суд РФ обратил внимание на то, что ни Федеральный закон № 131-ФЗ, ни Жилищный кодекс РФ не позволяют с определенностью сделать вывод о прямом надделении органов местного самоуправления полномочиями по принятию — хотя бы и на основании судебного решения — мер по охране остающегося без присмотра жилого помещения, собственником которого является осужденный. Отсутствуют правовые основания рассматривать принятые органами местного самоуправления городского, сельского поселения, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением во исполнение судебного решения меры по охране остающегося без присмотра жилого помещения, принадлежашего осужденному, как решение ими иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в соответствии с частью 2 ста-

тью 14.1 и частью 2 статьи 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ. Действующим законодательством не урегулированы вопросы, связанные с охраной остающегося без присмотра жилища осужденного, в том числе содержание охранных мер и порядок их исполнения, что ставит под сомнение эффективность и реальное исполнение решения суда о принятии таких мер. Положения части 2 статьи 313 УПК РФ были признаны неконституционными.

#### **Ознакомьтесь с документом**

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 9 июля 2011 года № 2-П говорится, что поскольку возникновение межтарифной разницы служит прямым следствием реализации полномочий по государственному регулированию цен (тарифов) на тепловую энергию, субъектом, обязанным возместить теплоснабжающей организации расходы, обусловленные установлением тарифа на уровне ниже экономически обоснованного, должно быть то публично-территориальное образование, уполномоченным органом которого было принято соответствующее тарифное решение, т. е., по общему правилу, субъект Российской Федерации. Обязанность возмещать потери теплоснабжающих организаций в виде межтарифной разницы, образовавшейся вследствие установления органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации тарифа на тепловую энергию для населения на уровне ниже экономически обоснованного, может быть возложена на органы местного самоуправления городских округов только в случае наделения их соответствующими полномочиями в порядке, установленном Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с предоставлением необходимых для их реализации, включая компенсацию межтарифной разницы, финансовых и материальных средств.

В статье 17 Федерального закона № 131-ФЗ дополнительно перечислены полномочия органов местного самоуправления.

#### **Ознакомьтесь с документом**

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления обладают следующими полномочиями:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;
- 2) установление официальных символов муниципального образования;
- 3) создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;
- 4) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;
- 5) полномочиями по организации теплоснабжения, предусмотренными Федеральным законом «О теплоснабжении»;

- 6) полномочиями в сфере водоснабжения и водоотведения, предусмотренными Федеральным законом «О водоснабжении и водоотведении»;
- 7) полномочиями в сфере стратегического планирования, предусмотренными Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;
- 8) организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- 9) организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;
- 10) разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов, требования к которым устанавливаются Правительством Российской Федерации;
- 11) учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации;
- 12) осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;
- 13) организация профессионального образования и дополнительного профессионального образования выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, организация подготовки кадров для муниципальной службы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об образовании и законодательством Российской Федерации о муниципальной службе;
- 14) утверждение и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;
- 15) иными полномочиями в соответствии с настоящим Федеральным законом, уставами муниципальных образований.

## 10.2.3 Механизм перераспределения полномочий по решению вопросов местного самоуправления

С 2016 года в Федеральном законе № 131-ФЗ появился новый механизм — перераспределение полномочий.

### Ознакомьтесь с документом

Законами субъекта РФ в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Такие законы субъекта РФ вступают в силу с начала очередного финансового года. Не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также ряда полномочий, предусмотренных нормами Федерального закона № 131-ФЗ (например, полномочия, относящиеся к исключительным полномочиям представительного органа муниципального образования).

В настоящее время большинство примеров перераспределения полномочий касается случаев, когда законами субъектов РФ к ведению органов государственной власти относятся полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

### Это интересно

В мониторинге Минюста РФ состояния местного самоуправления за 2020 год констатируется, что законы о перераспределении полномочий к началу 2020 года действовали в 52 субъектах РФ. Законами ряда субъектов РФ частично или полностью перераспределены и отнесены к ведению органов исполнительной власти субъектов РФ полномочия в области градостроительства и землепользования (30 субъектов РФ), территориального планирования (23 субъекта РФ), электро-, тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения (19 субъектов РФ), наружной рекламы (11 субъектов РФ), транспортного обслуживания населения, перевозок пассажиров и багажа (8 субъектов РФ), муниципального жилищного контроля и других полномочий в жилищной сфере (5 субъектов РФ), дорожной деятельности (5 субъектов РФ), торговли, общественного питания и бытового обслуживания (3 субъекта РФ), сферы ритуальных услуг (3 субъекта РФ). Масштабные проекты, предусматривающие перераспределение значительного объема полномочий, относящихся к разным сферам государственного управления, действуют в Волгоградской, Липецкой, Московской, Новгородской, Орловской и Тюменской областях, а также в Приморском крае и Ненецком автономном округе.

**Обратите внимание!**

Принцип сохранения цельности осуществления деятельности, в т. ч.: какой объем полномочий передается; какой уровень власти осуществляет контрольные функции; в чьей собственности находится имущество, необходимое для осуществления деятельности.

## 10.3 Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

В настоящее время предусмотрены разные механизмы осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Особенно следует обратить внимание на следующие:

- ◆ наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на основании закона и с передачей материально-финансовых ресурсов (статья 19 Федерального закона № 131-ФЗ);
- ◆ добровольное осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий за свой счет, если это право им предоставлено Федеральным законом (статья 20 Федерального закона № 131-ФЗ).

К сожалению, есть устойчивая практика передачи органам местного самоуправления так называемых «нефинансируемых мандатов» — передача органам местного самоуправления полномочий органов местного самоуправления вне установленных законом процедур и без надлежащего финансирования. Этот вопрос поднимался и на заседании Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления, состоявшемся 20 апреля 2023 года, получил отражение в перечне поручений, утвержденных по его итогам.

**Ознакомьтесь с документом**

В перечне поручений, утвержденных Президентом РФ 4 июня 2023 года, Правительству РФ и комиссиям Госсовета РФ поручено<sup>64</sup>:

- ▶ сформулировать предложения по предоставлению органам местного самоуправления гарантий в целях компенсации дополнительных расходов, возникающих в связи с осуществлением переданных им отдельных государственных полномочий, в том числе административных расходов (расходов на оплату труда муниципальных служащих и материально-техническое обеспечение их деятельности) и расходов, возникающих в связи с исполнением судебных решений по вопросам реализации таких полномочий, и по созданию механизмов ограничения ответственности органов местного самоуправления за исполнение указанных полномочий только в объеме субвенций, переданных на их реализацию из федерального бюджета и (или) бюджетов субъектов Российской Федерации;
- ▶ провести комплексный анализ расходных обязательств, возникающих при осуществлении органами местного самоуправления полномочий, предусмотренных федеральными законами, регулирующими правоотношения в соответствующих сферах, и иными нормативными правовыми актами и не относящихся к вопросам местного значения, и представить предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации, в том числе в части, касающейся приведения таких федеральных законов в соответствие с законодательством о местном самоуправлении, отнесения указанных полномочий к вопросам местного значения или отдельным государственным полномочиям, передаваемым органам местного самоуправления с учетом субвенций, предоставляемых им из федерального бюджета и (или) бюджетов субъектов Российской Федерации, а также по сокращению избыточных, дублируемых и не относящихся к полномочиям органов местного самоуправления функций.

### 10.3.1 Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

Органы государственной власти могут передавать свои полномочия органам местного самоуправления. Как правило, речь идет о полномочиях, осуществление которых целесообразно реализовывать на местном уровне, (например, которые связаны местом проживания граждан).

<sup>64</sup> Более подробная информация на сайте Президента РФ <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/71296>.

### **Обратите внимание!**

Согласно статье 19 Федерального закона № 131-ФЗ, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется только федеральными законами и законами субъектов РФ.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

При этом органы государственной власти субъектов РФ могут передавать органам местного самоуправления полномочия, полученные от федеральных органов государственной власти (субделегирование), если это предусмотрено в соответствующем федеральном законе.

### **Это интересно**

Примером федеральных государственных полномочий, делегированным напрямую органам местного самоуправления, является осуществление должностными лицами местного самоуправления воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты (первичного воинского учета) в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 28 марта 1998 г. (ред. от 24 июня 2023 г.) № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

К полномочиям, допускающим возможность субделегирования, отнесены, в частности, государственная регистрация актов гражданского состояния, предоставление некоторых социальных гарантий и компенсаций отдельным группам граждан, а также отдельные полномочия по обеспечению Всероссийской переписи населения и Всероссийской сельскохозяйственной переписи.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

В действующем законодательстве сформулированы определенные правила наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями:

- ◆ органы местного самоуправления могут наделяться только отдельными государственными полномочиями;
- ◆ наделение полномочиями происходит в одностороннем порядке, органы местного самоуправления не могут отказаться

от их осуществления, но могут обжаловать решение, возлагающее данные полномочия;

- ◆ наделение полномочиями возможно только на основании закона в узком смысле этого слова; в Федеральном законе № 131-ФЗ установлены требования к содержанию таких законов;
- ◆ наделение полномочиями сопровождается одновременным предоставлением материальных ресурсов, причем органы местного самоуправления несут ответственность за переданные полномочия в пределах выделенных средств.

#### **Ознакомьтесь с документом**

Согласно части 6 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ, Федеральный закон, закон субъекта РФ, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

- 1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;
- 2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;
- 3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;
- 4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;
- 5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;
- 6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;
- 7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

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



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. 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.

Если полномочие передается федеральным законом, его финансирование осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета, если законом субъекта РФ — за счет субвенций из бюджета субъекта РФ. Порядок предоставления таких субвенций устанавливается Бюджетным кодексом РФ.

#### **Обратите внимание!**

Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств (часть 3 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ).

#### **Это интересно**

По данным Минюста России, в 2021 году практически повсеместное распространение получила практика наделения органов местного самоуправления полномочиями субъектов РФ в административно-деликтивной сфере. Так, 82 из 85 субъектов РФ (за исключением Республики Калмыкия, Тюменской области и города Москвы) передали органам местного самоуправления полномочия по созданию и организации деятельности административных комиссий, а также определению должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. 82 субъекта РФ передали муниципалитетам те или иные полномочия, связанные с оказанием социальной помощи отдельным категориям граждан (в части, отнесенной к собственным полномочиям субъектов РФ и не обеспеченной субвенциями из федерального бюджета), такие как выплата на первого ребенка, компенсация части родительской платы, предоставление субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг, дополнительные гарантии детям-сиротам, социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов и т. п.

В части 2 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ содержится указание на основание для отказа в исполнении отдельных государственных полномочий — признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов РФ, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ.

### 10.3.2 Добровольное осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

Правила добровольного осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий обозначены в статьях 14.1, 15.1, 16.1, 20 Федерального закона № 131-ФЗ.

#### **Обратите внимание!**

В Федеральном законе № 131-ФЗ используются разные термины:

- ▶ права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения (статьи 14.1, 15.1, 16.1, 20 Федерального закона № 131-ФЗ);
- ▶ право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий (части 4–5 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ).

Федеральные законы, закрепляющие право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 настоящего Федерального закона, могут содержать положения, предусматривающие:

- 1) порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении указанных полномочий, а также особенности такого участия;
- 2) возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти указанных полномочий.

Органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии

со статьей 19 настоящего Федерального закона, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий.

Органы местного самоуправления вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 настоящего Федерального закона, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами.

Органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Финансирование полномочий, предусмотренное настоящей частью, не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, предусмотрены следующие правила добровольного осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий:

- ◆ данная возможность должна быть предусмотрена в федеральном законе;
- ◆ реализация полномочий осуществляется за счет средств местного бюджета;
- ◆ данное право должно быть предусмотрено решением представительного органа (необходимы соответствующие расходы в местном бюджете).

Федеральный закон № 131-ФЗ является примером Федерального закона, в котором предусмотрены случаи добровольного осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Так, в части 5 статьи 20 говорится о дополнительных мерах социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан. В статьях 14.1, 15.1, 16.1 говорится о правах органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения муниципального образования соответствующего вида.

#### **Ознакомьтесь с документом**

Согласно части 1 статьи 16.1, органы местного самоуправления муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением имеют право на:

- 1) создание музеев муниципального округа, городского округа;
- 3) создание муниципальных образовательных организаций высшего образования;
- 4) участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;
- 6) создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территориях муниципального округа, городского округа;
- 7) оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территориях муниципального округа, городского округа;
- 8) создание муниципальной пожарной охраны;
- 9) создание условий для развития туризма;
- 10) оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим общественный контроль за обеспечением прав человека и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания;
- 11) оказание поддержки общественным объединениям инвалидов, а также созданным общероссийскими общественными объединениями инвалидов организациям в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»;
- 12) осуществление мероприятий, предусмотренных Федеральным законом «О донорстве крови и ее компонентов»;
- 13) создание условий для организации проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами, а также применение результатов независимой оценки качества условий оказания услуг организациями при оценке деятельности руководителей подведомственных организаций и осуществление контроля за принятием мер по устранению недостатков, выявленных по результатам независимой оценки качества условий оказания услуг организациями, в соответствии с федеральными законами;

- 14) предоставление гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования в соответствии с жилищным законодательством;
- 15) осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев, обитающими на территориях муниципального округа, городского округа;
- 16) осуществление мероприятий в сфере профилактики правонарушений, предусмотренных Федеральным законом «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»;
- 17) оказание содействия развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта;
- 18) осуществление мероприятий по защите прав потребителей, предусмотренных Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей»;
- 19) совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия во входящем в состав территории муниципального округа, городского округа и не являющемся его административным центром населенном пункте нотариуса;
- 20) оказание содействия в осуществлении нотариусом приема населения в соответствии с графиком приема населения, утвержденным нотариальной палатой субъекта Российской Федерации;
- 21) предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период замещения сотрудником указанной должности;
- 22) осуществление мероприятий по оказанию помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения.

### **Практические выводы**

- ◆ Компетенция органа или должностного лица включает два элемента предмета ведения (круг рассматриваемых вопросов или сфера деятельности) и полномочия (объем прав и обязанностей).
- ◆ Большое значение для понимания содержания и объема компетенции органов местного самоуправления имеют правоприменительная практика, методические рекомендации органов государственной власти. Особенно следует выделить решения Конституционного Суда РФ, в которых формулируются очень многие позиции в отношении определения пределов полномочий (а следовательно, и пределов ответственности, объема финансирования) органов местного самоуправления и их должностных лиц.

- ◆ Вопросы местного значения — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, установленные в Конституции РФ и Федеральном законе № 131-ФЗ и решаемые органами местного самоуправления или населением самостоятельно.
- ◆ Существуют разные механизмы осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, в том числе:
  - ▶ наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на основании закона и с передачей материально-финансовых ресурсов (статья 19 Федерального закона № 131-ФЗ);
  - ▶ добровольное осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий за свой счет, если это право им предоставлено Федеральным законом (статья 20 Федерального закона № 131-ФЗ).

# ГЛАВА 11.

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

В главе будут рассмотрены:

- ◆ цели, формы и механизмы взаимодействия разных уровней публичной власти в сфере местного самоуправления,
- ◆ меры государственной финансовой поддержки,
- ◆ особенности оценки эффективности органов местного самоуправления,
- ◆ особенности государственного контроля за органами местного самоуправления и их должностными лицами,
- ◆ особенности прокурорского надзора.

### Основные нормативные акты и методические рекомендации

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 (ред. от 13 июня 2023 г.) «О прокуратуре Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607 (ред. от 11 июня 2021 г.) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов».

Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 года № 1317 (ред. от 30 июня 2021 г.) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»».

Постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 года № 336 (ред. от 19 июня 2023 г.) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

## 11.1 Общая характеристика форм и механизмов взаимодействия разных уровней публичной власти в сфере местного самоуправления

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления может строиться на принципах сотрудничества, взаимного уважения; однако есть примеры того, что взаимодействие разных уровней публичной власти является деструктивным и вынужденным, порождающим конфликтные ситуации.

Из большого числа задач взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления особенно следует выделить:

- ◆ эффективное развитие территорий, улучшение качества жизни граждан;
- ◆ лоббирование интересов местного самоуправления на региональном уровне;
- ◆ разрешение возможных конфликтов, в том числе конфликтов интересов, поиск компромиссов;
- ◆ региональные органы государственной власти при принятии решений учитывают специфику местного самоуправления, потребности муниципального образования;
- ◆ эффективное и согласованное решение задач разных уровней публичной власти (в том числе связанных с пространственным развитием страны и отдельных приоритетных территорий);
- ◆ более четкое понимание интересов иного уровня власти.

### Например

В Законе Красноярского края от 7 июля 2016 года № 10-4831 (ред. от 18 марта 2021 г.) «О государственной поддержке развития местного самоуправления Красноярского края» говорится, что государственная поддержка местного самоуправления осуществляется в целях:

- а) повышения эффективности и устойчивого развития муниципальных образований в Красноярском крае;
- б) повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления в Красноярском крае;
- в) вовлечения населения в решение вопросов местного значения;



- г) эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

В качестве основных направлений государственной поддержки названы следующие:

- а) внедрение новых стандартов предоставления (оказания) муниципальных услуг и повышение качества жизни населения;
- б) улучшение инфраструктуры населенных пунктов;
- в) повышение качества муниципального управления;
- г) повышение активности населения в решении вопросов местного значения;
- д) реализация инициативных проектов;
- е) сохранение памяти поколений.

Большое количество новых форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления стало появляться в связи с реализацией национальных проектов на региональном и местном уровне, созданием проектных офисов и стратегических советов, развитием городских и сельских агломераций.

В качестве наиболее распространенных форм и механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, мер государственной поддержки местного самоуправления следует выделить:

- ◆ правовое регулирование местного самоуправления,
- ◆ принятие государственных программ развития местного самоуправления,
- ◆ организация и ведение регистра муниципальных нормативных правовых актов.
- ◆ разработка модельных проектов муниципальных правовых актов, оказание информационно-правовой, консультационно-методической помощи,
- ◆ установление мер поддержки в пределах полномочий, предусмотренных в Бюджетном кодексе РФ,
- ◆ межведомственное взаимодействие при предоставлении государственных и муниципальных услуг,
- ◆ наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- ◆ участие в формировании и прекращении полномочий органов местного самоуправления,

- ◆ создание совместных координационных, консультативных органов, проектных офисов,
- ◆ оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления,
- ◆ осуществление контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц; применяют меры государственного принуждения, вплоть до юридической ответственности,
- ◆ организация подготовки и переподготовки муниципальных служащих, выборных лиц органов местного самоуправления,
- ◆ организация конкурсов лучших муниципальных практик, в т. ч. региональных этапов общероссийских конкурсов, продвижение интересов муниципальных образований на федеральном уровне,
- ◆ информационная, консультационная, организационная поддержка.

Органы местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы, могут направлять обращения в органы власти субъектов РФ.

Некоторые формы и механизмы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления уже рассмотрены в других главах данной книги.

## 11.2 Меры государственной финансовой поддержки

Выше уже говорилось о том, что для местных бюджетов большое значение имеют межбюджетные трансферты. По данным Минфина России, в структуре межбюджетных трансфертов существенных корректировок в пропорции видов трансфертов за последние годы не наблюдается: наибольшую долю в общем объеме финансовой помощи местным бюджетам занимают субвенции (44,6 %) и субсидии (32 %); в 2022 году подавляющее большинство (93,6 %) муниципальных образований явились получателями дотаций<sup>65</sup>.

<sup>65</sup> Более подробно см.: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/Monitoring\\_local?id\\_38=302619-rezultaty\\_monitoringa\\_ispolneniya\\_mestnykh\\_byudzhetrov\\_i\\_mezhbyudzhethnykh\\_otnoshenii\\_v\\_subektakh\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_na\\_regionalnom\\_i\\_munitsipalnom\\_urovnyakh\\_za\\_2022\\_god](https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local?id_38=302619-rezultaty_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhethnykh_otnoshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_na_regionalnom_i_munitsipalnom_urovnyakh_za_2022_god).

## Лучшие практики

По данным Минфина России<sup>66</sup>, в 2021 году в рамках, установленных Бюджетным кодексом РФ региональных полномочий по межбюджетному регулированию, применялась практика дополнительного закрепления субъектами РФ за местными бюджетами единых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов. В 2021 году правом на передачу в местные бюджеты по единым нормативам отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов (за исключением налога на доходы физических лиц и акцизов на нефтепродукты) воспользовалось 77 субъектов РФ.

Наиболее распространена практика в данной сфере в отношении налога, взимаемого в связи с применением **упрощенной системы налогообложения**. Нормативы отчисления в местные бюджеты по УСН установили 67 регионов (в 2020 году их число равнялось 55). В 4 субъектах Российской Федерации (Владимирская область, Вологодская область, Иркутская область, Кировская область) были установлены как дифференцированные, так и единые нормативы отчисления. В 7 регионах (Волгоградская область, Ивановская область, Тверская область, Орловская область, Свердловская область, Республика Крым, Забайкальский край) применялись только дифференцированные нормативы, а в 56 регионах — только единые нормативы. Размер единого норматива варьируется в широком диапазоне: от 100 % в 13 регионах (Калужская область, Липецкая область, Ленинградская область, Мурманская область, Республика Дагестан, Чеченская республика, Оренбургская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Алтай, Республика Саха (Якутия), Сахалинская область, Чукотский автономный округ) до 2 % (Тамбовская область, Рязанская область).

**Налог на прибыль организаций** передается в местные бюджеты в небольшом количестве регионов. Причина состоит в неравномерности распределения налогооблагаемой базы по данному налогу, в связи с чем передача его на местный уровень включает в себе риски повышения дифференциации бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Практика закрепления единых нормативов отчислений от налога на прибыль традиционно используется в 4 регионах: в Калужской области (1 % для городских округов и муниципальных районов), в Краснодарском крае (5 % для городских округов и муниципальных районов), в Красноярском крае (10 % для городских округов, муниципальных районов и муниципальных округов), а также в Камчатском крае (18 % для городских округов, муниципальных районов и муниципальных округов).

Единые нормативы отчислений по **налогу на имущество организаций** были установлены в 13 регионах для городских округов и муниципальных районов, а также в двух субъектах Российской Федерации (Камчатский край и Кировская область) для муниципальных округов. Размер единого норматива при этом находился в диапазоне от 3 % (Краснодарский край) до 50 % (Республика Тыва, Республика Алтай, Карачаево-Черкесская республика).

Отчисления от **транспортного налога** в местные бюджеты применяются в 12 регионах. Размер единого норматива составил от 5 % (Кемеровская область — Кузбасс) до 100 % (Пермский край, Ростовская область, Саратовская область, Сахалинская область).

<sup>66</sup> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2021 год. Подготовлено Минфином России. М., 2022. — 114 с.

**Налог на игорный бизнес** зачислялся в местные бюджеты в 4 регионах (Воронежская область, Смоленская область и Республика Саха (Якутия) — по нормативу 100 % для городских округов и муниципальных районов; Республика Татарстан — по нормативу 50 % для городских округов, городских и сельских поселений).

Нормативы отчислений в местные бюджеты по **налогу на добычу общераспространенных полезных ископаемых** использовались в 14 регионах и были установлены для муниципальных районов и городских округов практически во всех случаях на уровне 100 %. Исключение — Челябинская область (50 % только для муниципальных районов).

**Налог на добычу прочих полезных ископаемых** передавался в местные бюджеты в 5 субъектах Российской Федерации по следующим нормативам: Владимирская область (100 % для городских округов и муниципальных районов); Ярославская область (100 % для муниципальных районов); Чувашская республика (100 % для городских округов и муниципальных районов); Челябинская область (50 % для муниципальных районов); Алтайский край (10 % для городских округов и 22 муниципальных районов).

**Акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта до 9 %** передавались по единым нормативам в местные бюджеты следующих регионов: Владимирская область (100 % для городских округов и городских поселений); Карачаево-Черкесская республика (50 % для городских округов); Ямало-Ненецкий автономный округ (100 % для городских округов и муниципальных районов); Забайкальский край (50 % для городских округов и муниципальных районов).

В некоторых субъектах РФ появляются новые механизмы государственной финансовой поддержки, направленные на повышение доходного потенциала местных бюджетов.

### Лучшие практики

В решении комиссии Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации по делам Федерации, региональной политике и местному самоуправлению от 22 января 2022 года субъектам РФ рекомендовано использовать в работе опыт Калужской области. В 2022 году в Калужской области более 80 % от общего объема средств, предусмотренных на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов области, заменено дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц.

### Лучшие практики

В статье 20 Закона Нижегородской области от 20 декабря 2022 года № 197-З (ред. от 25 мая 2023 г.) «Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» предусмотрены трансферты на предоставление грантов в целях поощрения муниципальных округов и городских округов Нижегородской области за достижение наилучших результатов по увеличению доли налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов; на предоставление грантов в целях поощрения муниципальных округов и городских округов Нижегородской области, достигающих наилучших результатов в сфере повышения эффективности бюджетных расходов.

### Лучшие практики

На территории городского округа города Вологды функционируют межведомственные рабочие группы в составе представителей Федеральной налоговой службы, Федеральной службы судебных приставов и сотрудников Администрации города. Утвержден и реализуется План мероприятий по росту доходного потенциала городского округа города Вологды на 2020–2023 годы, основными мероприятиями которого являются усиление работы по неплатежам в бюджет города Вологды, легализация бизнеса и объектов налогообложения, повышение эффективности использования муниципального имущества и земельных участков, содействие в развитии рабочих мест. Департаментом имущественных отношений Администрации города Вологды разработан и реализован принципиально новый способ по сокращению дебиторской задолженности. По итогам состоявшегося 7 апреля 2021 года аукциона, продано право требования дебиторской задолженности на общую сумму 25,0 млн рублей. Данная практика заняла в 2022 году призовое место на Всероссийском конкурсе лучших муниципальных практик в номинации «Управление муниципальными финансами»<sup>67</sup>.

## 11.3 Оценка эффективности органов местного самоуправления

В Федеральном законе № 131-ФЗ говорится, что перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления утверждается в порядке, определяемом Президентом РФ. В настоящее время действует Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607 (ред. от 11 июня 2021 г.) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов».

Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. (ред. от 11 июня 2021 г.) № 607 было определено, что оценка эффективности проводится ежегодно в отношении муниципальных, городских округов и муниципальных районов. Этим же указом был утвержден перечень показателей для оценки эффективности.

### Ознакомьтесь с документом

Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов, утвержденный Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. (ред. от 11 июня 2021 г.) № 607, включает следующие показатели:

<sup>67</sup> Более подробную информацию см. на сайте Минэкономразвития РФ: [https://www.economy.gov.ru/material/file/6ae70ca89ca641f2dd6370c4cf8920cf/sbornik\\_LMP\\_1\\_2022.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/6ae70ca89ca641f2dd6370c4cf8920cf/sbornik_LMP_1_2022.pdf)

1. Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения.
2. Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций.
3. Доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения.
4. Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром муниципального, городского округа (муниципального района), в общей численности населения муниципального, городского округа (муниципального района).
5. Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории муниципального, городского округа (муниципального района).
6. Доля детей в возрасте от одного года до шести лет, состоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте от одного года до шести лет.
8. Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, — всего, в том числе введенная в действие за один год.
9. Доля организаций коммунального комплекса, осуществляющих производство товаров, оказание услуг по водо-, тепло-, газо- и электроснабжению, водоотведению, очистке сточных вод, утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов и использующих объекты коммунальной инфраструктуры на праве частной собственности, по договору аренды или концессии, участие субъекта Российской Федерации и (или) муниципального, городского округа (муниципального района) в уставном капитале которых составляет не более 25 процентов, в общем числе организаций коммунального комплекса, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального, городского округа (муниципального района).
10. Доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет.
11. Удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ) в многоквартирных домах (из расчета на 1 кв. метр общей площади и (или) на одного человека).
12. Удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ) муниципальными бюджетными учреждениями (из расчета на 1 кв. метр общей площади и (или) на одного человека).
13. Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления муниципального, городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных).
14. Результаты независимой оценки качества условий оказания услуг муниципальными организациями в сферах культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и иными организациями, расположенными на территориях соответствующих муниципальных образований и оказывающими услуги в указанных сферах за счет бюджетных ассигнований бюджетов муниципальных образований.

Указом Президента РФ предусмотрено, что установление органами исполнительной власти субъектов РФ дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов не допускается.

Сводный доклад субъекта РФ о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов, расположенных в границах субъекта РФ, подлежит размещению на сайте субъекта РФ.

Нормативными правовыми актами высшего должностного лица субъекта РФ может быть предусмотрено выделение за счет средств бюджета субъекта РФ грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей. Нормативными правовыми актами Правительства РФ может быть предусмотрено предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в целях поощрения лучшей практики деятельности органов местного самоуправления по организации муниципального управления и решению вопросов местного значения муниципальных образований.

#### **Ознакомьтесь с документом**

Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 года № 1317 (ред. от 30 июня 2021 г.) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» утверждены:

- ▶ перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов;
- ▶ методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов;
- ▶ типовая форма доклада глав местных администраций муниципальных, городских округов и муниципальных районов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период;

- ▶ методические рекомендации о выделении за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов;
- ▶ перечень рекомендуемых показателей, используемых для определения размера грантов;
- ▶ правила оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований, а также применения результатов указанной оценки;
- ▶ критерии оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований.

Очевидно, что оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления является важным индикатором состояния местного самоуправления. Вместе с тем, 15-летняя практика применения такой оценки показала необходимость корректировки принятых в данной сфере документов, в том числе устанавливающих показатели оценки. Анализ перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления позволяет сделать вывод о наличии несоответствия между показателями и полномочиями органов местного самоуправления: если одни показатели хотя бы опосредованно зависят от деятельности органов местного самоуправления, то другие никак не обусловлены усилиями муниципальной власти. Единственным качественным показателем, который используется при оценке эффективности местного самоуправления, является показатель удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления. Однако в настоящее время он не может быть признан полностью объективным по ряду причин. Действующая система показателей оценки эффективности местного самоуправления нуждается в совершенствовании; необходимо исключить из нее те показатели, которые не зависят от деятельности органов местного самоуправления<sup>68</sup>.

<sup>68</sup> Аналитические материалы Совета Федерации, подготовленные информационно-аналитическим управлением к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Повышение качества муниципального управления», состоявшемуся 6 июня 2023 года.



## 11.4 Общая характеристика государственного контроля за органами местного самоуправления и их должностными лицами

---

Одной из наиболее значимых форм, существенно влияющей на взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти, является государственный контроль (надзор) за органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Особенно следует обратить внимание на отраслевой или ведомственный контроль и прокурорский надзор.

### 11.4.1 Государственный контроль за органами местного самоуправления и их должностными лицами

---

Необходимо различать государственный контроль за органами местного самоуправления как за субъектами хозяйственной деятельности (в этом случае фактически речь идет о государственном контроле за деятельностью юридического лица) и как за органами власти, обладающими властными полномочиями. Правовые основы, процедуры, основания контроля различаются и регулируются разными федеральными законами. Следует назвать два ключевых федеральных закона, которыми необходимо пользоваться:

- ◆ Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ (ред. от 5 декабря 2022 г.) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 248-ФЗ);
- ◆ Федеральный закон № 131-ФЗ (статья 77).

Федеральный закон № 248-ФЗ распространяется на органы местного самоуправления как на юридические лица, т. е. субъекты хозяйственной деятельности, которые являются контролируруемыми лицами.

Постановлением Правительства РФ от 10 марта 2022 года № 336 (ред. от 19 июня 2023 г.) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» объявлен мораторий на все внеплановые проверки. Кроме того, Постановлением установлено, что в планы проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий до 2030 года не включаются плановые контрольные (надзорные) мероприятия в отношении государственных и муниципальных учреждений дошкольного и начального общего образования, основного общего и среднего общего образования, объекты контроля которых отнесены к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска, а в отношении таких учреждений может проводиться профилактический визит продолжительностью один день, не предусматривающий возможность отказа от его проведения.

**Обратите внимание!**

Согласно Постановлению Правительства РФ от 10 марта 2022 года № 336, внеплановые проверки за органами местного самоуправления проводятся на основании согласования с органами прокуратуры; без согласования с органами прокуратуры внеплановые проверки проводятся по поручению Президента Российской Федерации; по поручению Председателя Правительства Российской Федерации, принятому после вступления в силу настоящего постановления; по требованию прокурора в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям; в ряде иных случаев.

В статье 77 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрены определенные правила, процедуры и гарантии для органов местного самоуправления при осуществлении в отношении них государственного контроля. Особенно следует выделить следующие:

- ♦ установлено, что органы местного самоуправления вправе не предоставлять информацию по запросу органов государственного контроля (надзора), если эта информация ранее была предоставлена либо находится в открытом доступе (например, на сайте органа местного самоуправления);
- ♦ органам государственного контроля (надзора) запретили требовать от органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления осуществления полномочий, не отнесенных в соответствии с комментируемым Законом и иными федеральными законами к полномочиям органов

местного самоуправления соответствующего муниципального образования, а также финансового обеспечения из местного бюджета соответствующих расходов;

- ◆ органы государственного контроля (надзора) при установлении сроков для устранения выявленных нарушений обязали учитывать необходимость соблюдения органами местного самоуправления требований и процедур, установленных законодательством Российской Федерации; это касается, например, необходимости соблюдения законодательства о закупках, бюджетного законодательства при расходовании средств местных бюджетов, направляемых на устранение выявленных нарушений.

Данные вопросы были предметом пристального рассмотрения на заседании Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления состоявшемся 20 апреля 2023 года<sup>69</sup>, и получили отдельное отражение в перечне поручений, принятого по его итогам.

#### **Ознакомьтесь с документом**

Правительству РФ поручено до 15 июля 2023 года представить предложения<sup>70</sup>:

- ▶ по нормативному закреплению практики применения риск-ориентированного подхода, проведения профилактических мероприятий, в том числе профилактических визитов, использования механизмов продления сроков исполнения предписаний об устранении нарушений обязательных требований и процедуры досудебного обжалования при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления;
- ▶ по учету особенностей, связанных с формированием местных бюджетов и процедурой муниципальных закупок, при выдаче предписаний об устранении нарушений, выявленных при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления.

<sup>69</sup> Стенограмма и иные материалы Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления от 20 апреля 2023 года размещены на сайте Президента РФ <http://kremlin.ru/events/president/news/70959>.

<sup>70</sup> Более подробная информация на сайте Президента РФ <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/71296>.

## 11.4.2 Прокурорский надзор за органами местного самоуправления и их должностными лицами

Органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением законности, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Их деятельность осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 года № 2202-1 (ред. от 13 июня 2023 г.) «О прокуратуре Российской Федерации».

В Законе предусматривается, что прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами: опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными; вносит представление об устранении нарушений закона; вносит предостережение о недопустимости нарушения закона (статьи 23, 24, 25, 27). В этом случае должностные лица или органы местного самоуправления обязаны приступить к выполнению требований прокурора либо его заместителя о проведении проверок и ревизий незамедлительно.

Формами прокурорского реагирования являются:

- 1) *протест* прокурора на противоречащий закону правовой акт;
- 2) *представление* прокурора об устранении нарушений закона;
- 3) *постановление* прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении;
- 4) *предостережение* о недопустимости нарушения закона, которое вносится в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях.

### Ознакомьтесь с документом

В Законе «О прокуратуре РФ» установлены определенные сроки рассмотрения разных форм прокурорского реагирования. Так, *протест* подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления — на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

*Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.*

Органы местного самоуправления или их должностные лица, получившие соответствующие требования органов прокуратуры, обязаны его рассмотреть в установленные сроки.

#### **Обратите внимание!**

Субъективный человеческий фактор возможен и среди сотрудников органов прокуратуры. Органы местного самоуправления, получившие требование прокурора, обязаны его рассмотреть и дать ответ по существу; этот ответ не обязательно должен быть положительным. При этом надо понимать, что отрицательный ответ должен быть убедительным и обоснованным, иначе может рассматриваться как провокация конфликтной ситуации. У органов прокуратуры есть возможность обращения в суд и перенесение рассмотрения спора в иные условия.

На сайте Института государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края, советов муниципальных образований ряда субъектов РФ регулярно размещаются материалы, подтверждающие правильность позиций именно органов местного самоуправления, которые «выигрывают в суде» у органов прокуратуры, органов государственного контроля<sup>71</sup>. Таких дел не так много, и они не всегда оказываются простыми и легкими для органов местного самоуправления.

Одновременно можно констатировать, что есть примеры дел, когда органы прокуратуры выступают в защиту интересов местного самоуправления.

#### **Ознакомьтесь с документом**

В Перечне поручений, утвержденном Президентом РФ по итогам заседания Совета при Президенте по развитию местного самоуправления, состоявшегося 20 апреля 2023 года, есть пункт, адресованный Генеральной прокуратуре РФ.

Генеральной прокуратуре Российской Федерации поручено представить предложения по урегулированию процедуры осуществления контрольных (надзорных)

<sup>71</sup> Более подробную информацию о деятельности организации см. на их сайте: <https://krasimr.ru/>.

и профилактических мероприятий, проводимых в отношении органов местного самоуправления и подведомственных им организаций, в целях обеспечения гарантий соблюдения прав контролируемых лиц, а также по корректировке правоприменительной практики осуществления прокурорского надзора, обратив особое внимание на предупреждение нарушений законодательства Российской Федерации<sup>72</sup>.

### **Практические выводы:**

- ◆ Большое количество новых форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления стало появляться в связи с реализацией национальных проектов на региональном и местном уровне, созданием проектных офисов и стратегических советов, развитием городских и сельских агломераций.
- ◆ В настоящее время уделяется серьезное внимание мерам государственной финансовой поддержки местного самоуправления.
- ◆ Необходимо различать государственный контроль за органами местного самоуправления как за субъектами хозяйственной деятельности (в этом случае фактически речь идет о государственном контроле за деятельностью юридического лица) и как за органами власти, обладающими властными полномочиями.

<sup>72</sup> Более подробная информация на сайте Президента РФ <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/71296>.

## ГЛАВА 12. КОНТРОЛЬ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ВЛАСТИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

В главе будут рассмотрены:

- ◆ *понятие и виды муниципального контроля,*
- ◆ *особенности осуществления контрольно-надзорной деятельности в условиях моратория,*
- ◆ *особенности ответственности представительного органа муниципального образования,*
- ◆ *особенности ответственности главы муниципального образования,*
- ◆ *особенности ответственности местной администрации.*

### **Основные нормативные акты и методические рекомендации**

Федеральный закон от 11 июня 2021 года № 170-ФЗ (ред. от 19 декабря 2022 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»».

Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ (ред. от 5 декабря 2022 г.) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ (ред. от 24 сентября 2022 г.) «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Постановление Правительства РФ от 16 марта 2023 г. (ред. от 30 мая 2023 г.) № 402 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области».

Постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 года № 336 (ред. от 19 июня 2023 г.) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

## 12.1 Понятие и виды муниципального контроля

В статье 1 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ (ред. от 5 декабря 2022 г.) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 248-ФЗ) под муниципальным контролем в Российской Федерации в целях настоящего Федерального закона понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

### Обратите внимание!

Как и государственный, муниципальный контроль должен быть направлен на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований.

Муниципальный контроль осуществляется в рамках полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

### Обратите внимание!

Виды муниципального контроля устанавливаются только федеральными законами.

В настоящее время Федеральным законом, в котором установлены виды муниципального контроля, является закон-спутник — Федеральный закон от 11 июня 2021 года № 170-ФЗ (ред. от 19 декабря 2022 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»».



### **Обратите внимание!**

Федеральное законодательство предусматривает следующие виды муниципально-го контроля:

- ▶ муниципальный земельный контроль;
- ▶ муниципальный лесной контроль;
- ▶ муниципальный жилищный контроль;
- ▶ муниципальный контроль в сфере благоустройства;
- ▶ муниципальный контроль на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве;
- ▶ муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий;
- ▶ муниципальный контроль за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения.

Порядок организации и осуществления муниципального контроля устанавливается положением о виде муниципального контроля, утверждаемым представительным органом муниципального образования.

### **Ознакомьтесь с документом**

Согласно части 5 статьи 3 Федерального закона № 248-ФЗ, положением о виде контроля определяются:

- 1) контрольные (надзорные) органы, уполномоченные на осуществление вида контроля;
- 2) критерии отнесения объектов контроля к категориям риска причинения вреда (ущерба) в рамках осуществления вида контроля;
- 3) перечень профилактических мероприятий в рамках осуществления вида контроля;
- 4) виды контрольных (надзорных) мероприятий, проведение которых возможно в рамках осуществления вида контроля, и перечень допустимых контрольных (надзорных) действий в составе каждого контрольного (надзорного) мероприятия;
- 5) виды и периодичность проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий для каждой категории риска, за исключением категории низкого риска;
- 6) особенности оценки соблюдения лицензионных требований контролируемы-ми лицами, имеющими лицензию;
- 7) иные вопросы, регулирование которых в соответствии с настоящим Федеральным законом, а в случаях, установленных настоящим Федеральным законом, в соответствии с федеральными законами о видах контроля осуществляется положением о виде контроля.

### Обратите внимание!

Вид муниципального контроля подлежит осуществлению при наличии в границах муниципального образования объектов соответствующего вида контроля.

Иными словами, если в муниципальном образовании нет лесов, то и муниципальный лесной контроль не осуществляется. Только оформить это необходимо соответствующим образом — целесообразно принять решение представительного органа муниципального образования (рис.19); это поможет снять потенциальные разногласия с органами прокуратуры.



**СОБРАНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ  
МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА БЕЗЕНЧУКСКИЙ  
САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ**

**Р Е Ш Е Н И Е**

от 31.08. 2021г.

№ 78/12

**Об определении видов муниципального контроля, которые не осуществляются на территории муниципального района Безенчукский Самарской области в связи с отсутствием на его территории объектов муниципального контроля**

В соответствии с частью 9 статьи 1 и статьей 16 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», руководствуясь Уставом муниципального района Безенчукский Самарской области, Собрание представителей муниципального района Безенчукский

**РЕШИЛО:**

1. На территории муниципального района Безенчукский Самарской области не осуществляется:

1) муниципальный лесной контроль в связи с отсутствием на территории муниципального района Безенчукский Самарской области лесных участков, находящихся в муниципальной собственности;

2) муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения в связи с отсутствием таких территорий;

2. Настоящее решение вступает в силу со дня его официального опубликования в газете «Вестник муниципального района Безенчукский».

Председатель  
Собрания представителей  
муниципального района Безенчукский

 **Е.А. Китаев**

Глава муниципального района Безенчукский



**В.В. Аникин**

**Рисунок 19.** Пример решения об отсутствии объекта муниципального контроля

В качестве контролируемых лиц могут выступать не только юридические лица и индивидуальные предприниматели, но и граждане (если в их собственности находятся объекты, подлежащие контролю).

Федеральным законом № 248-ФЗ предусмотрено много новаций; многие процессы переведены в электронный формат (ведение реестра проверок, реестра контрольных мероприятий и др.); контрольно-надзорная деятельность основана на риск-ориентированном подходе; введен институт досудебного обжалования; установлен большой и закрытый список контрольных мероприятий с взаимодействием и без; есть и другие новеллы. Большое значение уделяется профилактике, а не наказанию.

Впервые предусмотрено ведение единого реестра проверок и реестра контрольных мероприятий (Рисунок 20); ничего подобного ранее не существовало. Главная цель — навести порядок в том, какие виды контроля и кем осуществляются в стране. Без внесения в реестр сведений проведение контроля невозможно.

Постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2015 года № 415 (ред. от 10 марта 2023 г.) утверждены «Правила формирования и ведения единого реестра проверок». Постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2021 года № 604 (ред. от 10 марта 2023 г.) утверждены «Правила формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 года № 415». За ведение реестров отвечают Минэкономразвития России и Минцифры России. Сведения размещаются на портале <https://proverki.gov.ru/portal>.

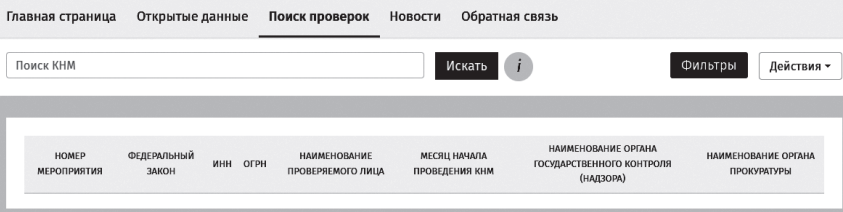


Рисунок 20. ФГИС «Единый реестр проверок»

### Ознакомьтесь с документом

Согласно статье 15 Федерального закона № 248-ФЗ, предметом муниципального контроля являются:

- 1) соблюдение контролируруемыми лицами обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами;
- 2) соблюдение (реализация) требований, содержащихся в разрешительных документах;
- 3) соблюдение требований документов, исполнение которых является необходимым в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 4) исполнение решений, принимаемых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий.

Принципы, правила и иные особенности установления обязательных требований, которые и подлежат проверке, регулируются Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ (ред. от 24 сентября 2022 г.) «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

Оценка результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов осуществляется по каждому виду контроля на основе системы показателей результативности и эффективности муниципального контроля. Ключевые показатели вида контроля и их целевые значения, индикативные показатели для видов муниципального контроля утверждаются представительным органом муниципального образования.

### **Обратите внимание!**

Не допускается установление ключевых показателей вида контроля, основанных на количестве проведенных профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, количестве выявленных нарушений, количестве контролируемых лиц, привлеченных к ответственности, количестве и размере штрафов, наложенных на контролируемых лиц в соответствии с КоАП РФ, законами субъектов РФ об административной ответственности.

Все контрольно-надзорные мероприятия делятся на плановые и внеплановые. В Федеральном законе № 248-ФЗ предусмотрены контрольно-надзорные мероприятия с взаимодействием (контрольная закупка; мониторинговая закупка; выборочный контроль; инспекционный визит; рейдовый осмотр; документарная проверка; выездная проверка) и без взаимодействия (наблюдение за соблюдением обязательных требований; выездное обследование).

На основании Постановления Правительства РФ от 10 марта 2022 года № 336 (ред. от 19 июня 2023 г.) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» объявлен мораторий на проведение проверок; разрешено проведение внеплановых проверок в особых случаях; как правило, необходимо согласование с органами прокуратуры.

Во исполнение поручений, утвержденных Президентом РФ по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления, внесены изменения в части осуществления контроля в сфере благоустройства.

### **Ознакомьтесь с документом.**

Согласно Постановлению Правительства РФ от 19 июня 2023 года № 1001, в случае, если в ходе проведения выездного обследования в рамках муниципального контроля в сфере благоустройства выявлены нарушения обязательных требований, то составляется акт выездного обследования, который направляется контролируемому лицу, и выдается предписание об устранении выявленных нарушений. Оценка исполнения такого предписания осуществляется только посредством проведения контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия.

Для новых субъектов РФ Постановлением Правительства РФ от 16 марта 2023 г. (ред. от 30 мая 2023 г.) № 402 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территориях Донецкой Народной

Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» установлены особые правила осуществления контрольно-надзорной деятельности, в том числе:

- ◆ до 1 января 2024 г. установлен переходный период;
- ◆ плановые контрольные (надзорные) мероприятия, плановые проверки не проводятся; внеплановые проверки согласовываются с органами прокуратуры;
- ◆ если решением высшего исполнительного органа субъекта РФ не установлено иное, виды регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территории субъекта Российской Федерации не осуществляются;
- ◆ если решением высшего исполнительного органа субъекта РФ осуществление вида муниципального контроля не отнесено к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, соответствующие полномочия осуществляются исполнительными органами субъекта РФ.

#### **Обратите внимание!**

На основании пункта 6 постановления Правительства РФ от 16 марта 2023 г. (ред. от 30 мая 2023 г.) № 402 не применяются положения Федерального закона № 248-ФЗ в части:

- ▶ использования информационных систем государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в том числе единого реестра видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля, единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий, единого реестра проверок;
- ▶ размещения информации и документов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;
- ▶ составления, направления и получения документов в электронной форме;
- ▶ подготовки докладов о видах государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
- ▶ разработки программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;
- ▶ обобщения правоприменительной практики;
- ▶ использования проверочных листов;
- ▶ оценки результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов.

## 12.2 Особенности ответственности органов местного самоуправления перед населением

В Федеральном законе № 131-ФЗ предусмотрена ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

Говоря об ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц, федеральный законодатель называет такие меры ответственности, как:

- ◆ удаление главы муниципального образования в отставку (статья 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ);
- ◆ отзыв выборных должностных лиц (статья 24 Федерального закона № 131-ФЗ).

Об отзыве выборных должностных говорилось ранее в главе 4. Можно напомнить, что основанием является утрата доверия (правонарушение, подтвержденное в судебном порядке); решение принимается непосредственно населением по процедуре, похожей на референдум.

Институт удаления в отставку был введен в 2009 году и сразу вызвал огромное количество судебных споров. Только Конституционный Суд РФ принял более десятка решений.

### **Возможные риски**

Наличие или отсутствие основания удаления главы муниципального образования в отставку не требуется подтверждать в судебном порядке; решение об удалении в отставку принимает представительный орган муниципального образования.

В части 1 статьи 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрены следующие основания удаления главы муниципального образования в отставку (досрочного прекращения его полномочий):

- 1) Решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее) наступление последствий, предусмотренных пунктами 2 и 3 части 1 статьи 75 Федерального закона № 131-ФЗ, — возникновение значительной просроченной задолженности муниципального образования по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств и нецелевого расходования бюджетных средств, предоставленных на осуществление отдельных переданных государственных полномочий либо нарушение законности при их осуществлении.

#### Например

К настоящему времени появилось не так много примеров удаления глав муниципальных образований по этому основанию. В Орловской области главу удалили за просроченную задолженность<sup>73</sup>, а на Алтае — за нецелевое расходование средств<sup>74</sup>.

- 2) Неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению иных полномочий, предусмотренных комментируемым Законом, иными федеральными законами, уставом муниципального образования.

#### Ознакомьтесь с документом

Еще осенью 2011 года Конституционный Суд РФ в своих решениях фактически дал разъяснение того, как следует понимать данное основание удаления в отставку. Так, в определениях от 4 октября 2011 года и от 2 ноября 2011 года Конституционный Суд РФ указал, что неисполнение главой муниципального образования в течение столь длительного срока своих обязанностей (кроме случаев, когда это вызвано уважительными причинами — болезнью, действиями (бездействием) иных лиц и органов, не находящихся в подчинении главы муниципального образования, действием непреодолимой силы и др.) с очевидностью свидетельствует о фактическом самоустранении главы муниципального образования от их исполнения, существенно затрудняет либо делает невозможным реализацию полномочий иных органов местного самоуправления, органов государственной власти, осуществление гражданами прав, свобод и несение ими обязанностей в сфере местного самоуправления, т. е. нарушает нормативно установленный порядок осуществления функций местного самоуправления. Поэтому надо доказывать самоустранение главы, обстоя-

<sup>73</sup> См. решение Болховского районного суда Орловской области от 20 мая 2011 г. по делу № 2-78/2011, кассационное определение Судебной коллегии по гражданским делам Орловского областного суда от 10 июня 2011 г. по делу № 33-871.

<sup>74</sup> По материалам сайта: URL: <http://www.altairegion22.ru>.



ательства самоустранения и его последствия. И, конечно, важна причинно-следственная связь между самоустранением и негативными последствиями.

При этом в случае неисполнения главой муниципального образования его отдельных нормативно закрепленных обязанностей, в том числе обязанности по подписанию и обнародованию нормативных правовых актов представительного органа муниципального образования, представительный орган муниципального образования, иные заинтересованные лица вправе обжаловать в суд незаконное бездействие главы муниципального образования в установленном законом порядке (см. определение КС РФ от 2 ноября 2011 г. № 1464-О-О).

Таким образом, Конституционный Суд РФ обратил внимание на то, что в случае неисполнения главой муниципального образования отдельных полномочий представительный орган муниципального образования должен обжаловать его бездействие, но не удалять главу в отставку.

- 3) Неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ.

#### **Обратите внимание!**

Следует заметить, что предусматривается возможность удаления главы муниципального образования в отставку в связи с осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, — в этом случае в соответствующих федеральных законах, законах субъектов РФ должно быть четкое указание на то, что передаваемые обязанности возлагаются именно на главу муниципального образования, а не на местную администрацию.

- 4) Неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд.

#### **Ознакомьтесь с документом**

В определении от 25 января 2012 г. № 114-О-О Конституционный Суд РФ указал следующее. Оценочный характер выносимого представительным органом решения предполагает при его принятии использование демократических процедур и учет различных факторов и мнений, тем самым оценка деятельности органов местного самоуправления при осуществлении контрольных полномочий представительного органа может быть различной и связана с дискрецией этого органа. Глава муниципального образования как лицо, обладающее особым публично-правовым стату-

сом, добровольно приобретая этот статус, принимает на себя не только полномочия по решению вопросов местного значения, но и обязанность отчитываться перед населением и представительным органом муниципального образования о результатах своей деятельности, а также признает возможность наступления ответственности вплоть до удаления в отставку в случае признания его деятельности неудовлетворительной. Для исключения возможного субъективизма при рассмотрении отчета главы муниципального образования необходимо данный вопрос урегулировать в муниципальных правовых актах, желательно в уставе муниципального образования. Иначе возникает слишком большая дискреция представительного органа муниципального образования.

- 5) Несоблюдение ограничений и запретов и неисполнение обязанностей, которые установлены антикоррупционным законодательством. Существует масса примеров удаления главы муниципального образования в отставку именно по этому основанию.
- 6) Допущение главой муниципального образования массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и от других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов.

#### **Обратите внимание!**

Квалифицирующие признаки данного состава — массовый характер нарушения прав в национальной и конфессиональной сферах, а также наличие последствий этого нарушения для национальной и конфессиональной сфер. Причем оба признака должны быть одновременно.

С инициативой удаления могут выступить:

- ◆ депутаты представительного органа муниципального образования;
- ◆ высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Высшее должностное лицо субъекта РФ должно быть уведомлено о наличии инициативы об удалении главы муниципального образования в отставку; в ряде случаев необходимо получение его согла-

сия. Редко, но имели место ситуации, когда губернаторы вставали на сторону удаляемых глав муниципальных образований, защищая их от досрочного прекращения полномочий.

#### **Например**

Так, губернатор Владимирской области выразил несогласие с инициативой депутатов Совета народных депутатов Кольчугинского района об удалении в отставку главы Кольчугинского района, направив в Совет соответствующий ответ на запрос. Губернатор указал на значительные нарушения в процедуре удаления и отметил: в его адрес поступили обращения глав всех муниципальных образований, входящих в состав Кольчугинского района, а также руководителей предприятий, жителей района в поддержку удаленного главы, что является доказательством явного несогласия населения с абсолютно не отражающим мнение избирателей решением депутатов<sup>75</sup>.

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

## 12.3 Особенности ответственности органов местного самоуправления перед государством

Несколько статей Федерального закона № 131-ФЗ регулируют особенности ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц перед государством. Важно, что ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда.

<sup>75</sup> См.: Владимирские ведомости. 2013. 22 февр.

Мерами ответственности органов и их должностных лиц являются:

- ◆ роспуск представительного органа (статья 73 Федерального закона № 131-ФЗ); решение принимается в форме закона субъекта РФ;
- ◆ отрешение от должности главы муниципального образования, главы местной администрации (статья 74 Федерального закона № 131-ФЗ); решение принимает высшее должностное лицо субъекта РФ;
- ◆ прекращение полномочий главы муниципального, городского округа в связи с утратой доверия Президента РФ (статья 36 Федерального закона № 131-ФЗ);
- ◆ введение временного государственного управления (статья 75 Федерального закона № 131-ФЗ); в зависимости от основания решение принимает арбитражный суд, высшее должностное лицо субъекта РФ.

### 12.3.1 Роспуск представительного органа муниципального образования

По данным СПС КонсультантПлюс, к середине 2023 в 33 субъектах РФ было принято 70 законов о роспуске представительных органов. Наибольшее количество принято в Республике Дагестан (14 законов).

В Федеральном законе № 131-ФЗ предусмотрено несколько оснований ответственности. Первое основание довольно сложно сформулировано.

#### Ознакомьтесь с документом

В случае, если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, Конституции (уставу), законам субъекта РФ, 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 РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования.

На первый взгляд кажется, что основанием ответственности является принятие нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, Конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования. Данное противоречие должно быть установлено в судебном порядке.

Однако ответственность не наступает, если представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока принял в пределах своих полномочий меры по исполнению решения суда, в том числе отменил соответствующий нормативный правовой акт.

Если 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, то наступает ответственность представительного органа.

Если незаконность нормативного акта не устранена, то высшее должностное лицо субъекта РФ вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования.

В качестве второго основания роспуска представительного органа муниципального образования является непроведение в течение трех месяцев подряд правомочного заседания представительного органа. Данный факт должен быть подтвержден в судебном порядке. После вступления судебного решения в силу, в течение трех месяцев высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования.

### 12.3.2 Отрешение от должности главы муниципального образования, главы местной администрации

Возможность отрешения от должности (досрочное прекращение полномочий) предусматривается не только для главы муниципального образования, но и для главы местной администрации, т. е. невыборного лица, назначаемого на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности.

Основаниями отрешения являются:

- 1) издание нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, Конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования;
- 2) совершение действий, в том числе издание правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ.

#### **Обратите внимание!**

По смыслу нормы суд должен установить не только сам факт совершения действия, в том числе принятия акта, но и наличие указанных последствий (по крайней мере, это должно быть отражено в мотивировочной части решения суда). Если это не будет сделано, отрешаемый от должности глава муниципального образования (глава администрации) всегда может сослаться на то, что его действие, хотя и было незаконным, не привело к перечисленным тяжким последствиям. То есть в данном случае факт правонарушения со стороны органов местного самоуправления еще не является прямым основанием для начала процедуры ответственности.

В качестве последствий, которые возникли в результате незаконных деяний главы муниципального образования, главы местной администрации, в Федеральном законе № 131-ФЗ названы:

- ◆ нарушение прав и свобод человека и гражданина;
- ◆ угроза единству и территориальной целостности Российской Федерации;
- ◆ угроза национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности;
- ◆ угроза 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.

#### **Возможные риски**

Складывающаяся практика пока дает примеры использования первого вида последствий — нарушение прав и свобод человека, причем правоприменительные органы максимально широко трактуют нарушение прав и свобод граждан, понимая под этим: не организацию уличного освещения<sup>76</sup> или теплоснабжения<sup>77</sup>, нарушение трудовых прав гражданина<sup>78</sup>, нарушение прав предпринимателя<sup>79</sup> и др.

<sup>76</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 4 апреля 2018 года № 16-АПП8-3 (Волгоградская область).

<sup>77</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 12 июля 2017 года № 66-АПП7-26 (Иркутская область).

<sup>78</sup> Решение Благовещенского городского суда от 12 мая 2010 года по делу № 23894/2010.

<sup>79</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 28 сентября 2016 года № 1-АПП16-14 (Архангельская область).

### 12.3.3 Прекращение полномочий главы муниципального, городского округа в связи с утратой доверия Президента РФ

Данная мера ответственности появилась в Федеральном законе № 131-ФЗ в 2013 году. Примеры ее применения отсутствуют.

Полномочия главы муниципального района, главы муниципального округа, главы городского округа прекращаются досрочно в связи с утратой доверия Президента РФ 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. При этом понятие «иностранные финансовые инструменты» используется в значении, определенном 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».



### 12.3.4 Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления

Введение временного государственного управления (временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления) — мера чрезвычайная. Поэтому и процедура ее введения довольно сложная. Примеры применения являются единичными.

В качестве оснований предусматриваются следующие случаи:

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

#### 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 г. Владикавказа. Это явилось результатом обсуждения ситуации, сложившейся в столице республики в связи с убийством мэра и со сложением полномочий 15 депутатов Собрания представителей г. Владикавказа<sup>80</sup>. Временное государственное управление было введено на несколько месяцев до марта 2009 г.<sup>81</sup>

- 2) вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает значительная просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств;

#### Например

Губернатор Еврейской автономной области обратился в Арбитражный суд Еврейской автономной области с заявлением о введении в муниципальном образовании «Валдгеймское сельское поселение» Биробиджанского муниципального района Еврейской автономной области временной финансовой администрации. В обоснование требования заявителем указано на наличие у Валдгеймского сельского поселения просроченной кредиторской задолженности, которая по состоянию на 01.01.2013 более чем в два раза превысила собственные доходы бюджета посе-

<sup>80</sup> См.: URL: <http://www.regnum.ru>.

<sup>81</sup> См.: Новости местного самоуправления. 2008. 22 дек.

ления. В судебном заседании представитель администрации Валдгеймского сельского поселения с требованием губернатора ЕАО согласился. В настоящее время средства для полного покрытия образовавшейся задолженности в бюджете сельского поселения отсутствуют. Решением Арбитражного суда Еврейской автономной области от 2 апреля 2013 г. по делу № А16-99/2013 требования удовлетворены, введена временная финансовая администрация сроком на один год.

- 3) при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение законодательства, установленные соответствующим судом.

Фактически сформулировано два самостоятельных состава: нецелевое расходование субвенций при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий либо нарушение законодательства при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий. Наличие основания должно быть зафиксировано в судебном решении.

#### **Обратите внимание!**

Анализ правоприменительной практики показывает, что есть масса судебных решений, в которых констатируется наличие данного основания. Однако эти судебные решения используются для удаления главы муниципального образования в отставку. К настоящему времени не зафиксировано случаев введения временного государственного управления в порядке части 5 статьи 75 Закона. Хотя попытки такие имелись<sup>82</sup>.

В Федеральном законе № 131-ФЗ предусмотрены разные процедуры передачи (изъятия) полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов РФ. Так, в случае наличия первого основания, решение принимается высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на основании решения представительного органа местного самоуправления или решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, принимаемого большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов.

<sup>82</sup> См., напр.: Определение Владимирского областного суда от 11 ноября 2010 г. по делу № 33-3515/2010.

### **Обратите внимание!**

Не могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов РФ полномочия органов местного самоуправления по:

- ▶ принятию устава муниципального образования;
- ▶ внесению в устав муниципального образования изменений и дополнений;
- ▶ установлению структуры органов местного самоуправления;
- ▶ изменению границ территории муниципального образования;
- ▶ преобразованию муниципального образования.

При наличии второго основания возможно введение временной финансовой администрации. С инициативой введения временной администрации могут выступить:

- ◆ высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);
- ◆ представительный орган муниципального образования;
- ◆ глава муниципального образования.

Временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в течение одного года со дня начала полномочий представительного органа муниципального образования.

Решение принимается арбитражным судом субъекта РФ.

Временная финансовая администрация может вводиться на срок до одного года.

Основной целью деятельности временной администрации по смыслу комментируемого Закона является восстановление платежеспособности муниципального образования. Выполнение бюджетных полномочий органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации более подробно регулируется главой 19.1 Бюджетного кодекса РФ.

При наличии третьего основания решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается выс-

шим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Согласие иных органов государственной власти или местного самоуправления 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.

## 12.4 Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами перед населением

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами. Речь идет о гражданско-правовой ответственности.

### **Обратите внимание!**

Одним из существенных отличий данного вида ответственности является то, что она наступает в судебном порядке. Это не исключает добровольного исполнения виновной стороной ранее принятых на себя обязательств или добровольного устранения последствий причиненного ущерба.

Рассматривая особенности гражданско-правовой ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц, следует подчеркнуть, что в соответствии со статьей 16 Гражданского кодекса РФ, убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе неправомерного издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежат возмещению муниципальным образованием. Уже после привлечения к ответственности органа местного самоуправления должностное лицо, действиями (бездействием) которого были причинены убытки физическим или юридическим лицам, может быть привле-

чено к материальной ответственности в порядке, установленном главой 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 ответственны перед ними.

Характеризуя особенности гражданско-правовой ответственности, следует разделять ответственность органов местного самоуправления, предусмотренную договорами, и ответственность, вытекающую из внедоговорных обязательств. Необходимость разграничения договорной и внедоговорной ответственности органов местного самоуправления обусловлена также тем, что разные виды ответственности подчиняются различным правилам. Юридическое значение разграничения договорной и внедоговорной ответственности органов местного самоуправления состоит в том, что формы и размер внедоговорной ответственности устанавливаются только законом, а формы и размер договорной ответственности определяются как законом, так и условиями заключенного договора. При заключении договора стороны могут установить ответственность за такие правонарушения, за которые действующее законодательство не предусматривает какой-либо ответственности, или ввести иную форму ответственности, отличную от предусмотренной законодательством за данное правонарушение. Стороны по договору вправе также повысить или понизить размер ответственности по сравнению с установленным законом, если в нем не указано иное.

*Договорная ответственность органов местного самоуправления.* Как правило, в случае причинения вреда неисполнением обязательств, принятых органом местного самоуправления по договору, он возмещается в соответствии со статьями 393–406 Гражданского кодекса РФ, законодательством, регулирующим это договорное правоотношение, и условиями договора.

*Внедоговорная ответственность органов местного самоуправления.* Если вред причинен органом местного самоуправления, не состоящим в договорных отношениях с потерпевшим, он возмещается с учетом статей 1084–1094 Гражданского кодекса РФ.

В статье 1069 Гражданского кодекса РФ закрепляется, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате неправомерного издания, не соответствующего закону или иному правовому акту органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет казны муниципального образования.

### **Практические выводы:**

- ◆ Законодательством предусмотрено 7 видов муниципального контроля: земельный контроль; лесной контроль; жилищный контроль; контроль в сфере благоустройства; контроль на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве; контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий; контроль за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения.
- ◆ В настоящее время в Российской Федерации объявлен мораторий на плановые проверки; внеплановые проводятся при наличии особых оснований и при согласовании с органами прокуратуры.
- ◆ Для новых субъектов РФ до 01.01.2024 установлен переходный период в части осуществления контрольно-надзорной деятельности.
- ◆ В Федеральном законе № 131-ФЗ предусмотрена ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования (удаление в отставку главы муниципального образования, отзыв выборных лиц), государством (отрешение главы муниципального образования от должности, роспуск представительного органа, введение временного государственного управления), физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

## ГЛАВА 13.

# ГАРАНТИИ И ЗАЩИТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В главе будут рассмотрены:

- ◆ *понятие и система гарантий местного самоуправления,*
- ◆ *особенности защиты местного самоуправления,*
- ◆ *особенности защиты местного самоуправления в судебном и административном порядке,*
- ◆ *возможность использования средств конституционной юстиции для защиты местного самоуправления.*

### **Основные нормативные акты и методические рекомендации**

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ (ред. от 1 июля 2021 г.) «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ (ред. от 17 февраля 2023 г.).

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ (ред. от 18 марта 2023 г.).

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ (ред. от 14 апреля 2023 г., с изм. от 26 апреля 2023 г.).

## 13.1 Понятие и виды гарантий местного самоуправления

Гарантия (фр. *garantie*) — «ручательство», «поручительство», «по-рука», «обеспечение», «заверение» и др. Таким образом, гарантии представляют совокупность механизмов, средств или способов обеспечения реализации, охраны, защиты или восстановления местного самоуправления, права на его осуществление.

Специальные (юридические) гарантии представляют собой правовые средства, закрепленные нормами муниципального права, направленные на обеспечение реализации местного самоуправления, его охрану и защиту. Наиболее значительными являются гарантии, установленные Конституцией РФ. Кроме того, правовые нормы могут содержаться в Федеральном законе № 131-ФЗ, других федеральных и региональных нормативных правовых актах, муниципальных нормативных актах.

Юридические гарантии можно разделить на *гарантии реализации, охраны, защиты и восстановления* права на осуществление местного самоуправления.

По *целевому назначению* выделяются гарантии, направленные на обеспечение правовыми средствами:

- ◆ территориальной самостоятельности местного самоуправления;
- ◆ организационной самостоятельности местного самоуправления;
- ◆ экономической самостоятельности местного самоуправления;
- ◆ компетенционной самостоятельности местного самоуправления;
- ◆ защиты местного самоуправления, права на его осуществление.

С точки зрения *закрепления в различных источниках права* выделяются гарантии международные, конституционные, федеральные, субъектов РФ, а также муниципальные.

По *субъектному составу* выделяются гарантии государственные, муниципальные и общественные. Государственные гарантии основаны на возможности использования мер государственного принуждения. Муниципальные гарантии воплощаются в повседневной организационной деятельности органов местного самоуправления, его должностных лиц по созданию надлежащих материально-финансовых, социальных, культурных, политических условий реализации прав и свобод граждан по месту жительства; как правило, в этом случае речь идет о гарантиях реализации права. Общественные гарантии основаны на использовании различных институтов гражданского общества.



Можно дополнительно выделить и самозащиту, т. е. собственную самостоятельную деятельность граждан, к которой относятся, например, такие меры защиты, как отзыв выборных лиц местного самоуправления; обращение за государственной защитой прав, в том числе обращение в суд; обращение в органы местного самоуправления; использование массовых гражданских акций (митинги, демонстрации и т. д.), иных механизмов гражданского общества (обращение в неправительственные, общественные организации, средства массовой информации и др.); переговоры с властью.

В действующем законодательстве содержится значительное число гарантий территориальной, организационной, экономической и компетенционной самостоятельности местного самоуправления. Причем ряд гарантий закрепляется на конституционном уровне. Отдельную группу гарантий представляют собой гарантии охраны и защиты местного самоуправления; в их числе большое значение имеют судебная защита и механизмы ответственности органов местного самоуправления, их должностных лиц. Ниже представлены некоторые примеры этих гарантий.

Так, в Федеральном законе № 131-ФЗ говорится, что наделение муниципальных образований статусом конкретного вида муниципального образования, установление границ территорий муниципальных образований осуществляется только на основании закона субъекта РФ. Таким образом четко задан не только уровень принятия решения, но и форма нормативного правового акта — закон субъекта РФ.

Большое количество конфликтов и споров всегда возникает в связи с разным пониманием норм, регулирующих компетенцию органов местного самоуправления. В качестве примеров гарантий компетенционной самостоятельности местного самоуправления можно назвать следующие гарантии. Перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе, как путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон № 131-ФЗ, за исключением случаев, установленных в самом Законе. Более того, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов.

В статье 132 Конституции РФ предусматривается, что органы местного самоуправления могут наделяться Законом отдельными государственно-властными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В части 5 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливается, что финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Более того, органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах, выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

В последние годы Конституционный Суд РФ регулярно рассматривает дела, связанные с анализом гарантий компетенционной самостоятельности органов местного самоуправления. В ряде случаев высказываемые Судом позиции приводят к установлению новых механизмов.

#### Ознакомьтесь с документом

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 года исследовались особенности ответственности органов местного самоуправления за несанкционированные свалки на землях, государственная собственность на которые не разграничена<sup>83</sup>. Суд обратил внимание на то, что в силу статей 2 и 42 Конституции Российской Федерации задача по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов имеет общегосударственное значение, а потому в ее решении должны участвовать органы всех уровней публичной власти — как действующие от лица государства. Решение данной задачи не может быть возложено лишь на органы местного самоуправления и осуществляться исключительно за счет средств местных бюджетов. Органы местного самоуправления не могут и не должны нести всю полноту ответственности за ликвидацию мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, собственник которых (разместившее их лицо) не установлен, если такие места обнаружены на расположен-

<sup>83</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 года № 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 3.3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статей 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», пункта 2 статьи 9 и пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также пунктов 16 — 18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования «Городское поселение город Кодинск Кежемского муниципального района Красноярского края» и администрации Новосибирского района Новосибирской области».

ных в границах соответствующих муниципальных образований земельных участках, находящихся в государственной собственности, и при этом не установлено, что возникновение или продолжение функционирования конкретного места размещения отходов вызвано умышленными неправомерными действиями органа местного самоуправления или должностного лица данного муниципального образования. Кроме того, наделение органов местного самоуправления полномочиями в отношении земель и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, и тем самым возложение на них обязанности действовать от имени «государственного» собственника, не могут рассматриваться как достаточное основание для возложения на эти органы всей полноты ответственности за ликвидацию обнаруженных на таких землях и земельных участках мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов.

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 года, некоторые нормы действующего законодательства были признаны неконституционными (суд полностью согласился с позицией заявителей), федеральному законодателю дано поручение внести необходимые изменения с учетом позиций Конституционного Суда, сформулированных в решении. Интересно, что впервые дано поручение судам не только пересмотреть решения, вынесенные в отношении заявителей, но фактически впервые установлены особенности исследования судами обстоятельств при рассмотрении дел данной категории. Конституционный Суд обязал суды указывать в судебном решении условия финансового обеспечения, в соответствии с пунктом 1 резолютивной части данного Постановления, в том числе на минимально допустимый, исходя из обстоятельств конкретного дела, объем софинансирования из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, если необходимым является справедливое гарантированное софинансирование. Неисполнение такого судебного решения, по мнению Суда, до получения из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации соответствующего финансирования или справедливого (в объеме, не менее установленно-го в судебном решении) софинансирования и до истечения разумного срока на использование соответствующих средств по целевому назначению не должно быть основанием для взыскания с муниципального образования или органа местного самоуправления исполнительского сбора либо для применения ответственности, предусмотренной КоАП РФ.

Важной гарантией местного самоуправления является ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц. Институт ответственности призван обеспечить всестороннюю защиту интересов не только населения и отдельных лиц, но и государства.

#### **Ознакомьтесь с документом**

В Постановлении Конституционного Суда от 16 октября 1997 года<sup>84</sup> указывалось, что ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц является мерой защиты прав граждан на осуществление местного самоуправления от возможных злоупотреблений. Конституционный Суд подчеркнул, что, чтобы

<sup>84</sup> Постановление Конституционного Суда от 16 октября 1997 года № 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»».

обеспечить реализацию конституционных положений, а также защитить права граждан (в том числе право на осуществление местного самоуправления) от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления и вместе с тем гарантировать муниципальным образованиям защиту от необоснованного вмешательства в их деятельность, Российская Федерация как суверенное государство вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Досрочное прекращение полномочий — при условии, что оно сопровождается одновременным назначением новых выборов и как разновидность ответственности соразмерно степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов, — само по себе не может рассматриваться как неправомерное вмешательство органов государственной власти в деятельность местного самоуправления.

## 13.2 Особенности защиты местного самоуправления

Понятие «защита» связывается с деятельностью, осуществляемой в случае нарушения субъективных прав, и предполагает конкретные меры по восстановлению нарушенного права. В свою очередь, категория «охрана» означает обеспечивающую нормальную реализацию субъективных прав и свобод деятельность, в которой первостепенное значение имеют предупреждение и недопущение возможных нарушений. При этом и защита, и охрана прав направлены на недопущение нарушения прав и свобод человека и гражданина и составляют задачи и функции соответствующих органов власти. Защита предусматривает, как правило, активное действие. Основанием защиты является момент нарушения или непосредственной угрозы нарушения субъективного права. Понятие «правовая охрана» гораздо шире по объему, механизму действия, а также по субъектному составу. Она не ограничена по времени и направлена не столько на обеспечение реализации права отдельной личностью, сколько на установление режима законности, правопорядка.

### Ознакомьтесь с документом

В Конституции РФ предусматриваются следующие формы защиты прав и свобод человека:

- 1) государственная защита (статья 2, часть 1 статьи 45, часть 2 статьи 61);
- 2) судебная защита (часть 1 статьи 46, статьи 123, 125 и др.);
- 3) защита прав и свобод органами местного самоуправления (статья 130);
- 4) защита прав и свобод общественными объединениями и профессиональными союзами, правозащитными организациями (часть 1 статьи 30, часть 2 статьи 45, часть 1 статьи 48);
- 5) самозащита прав гражданина всеми не запрещенными законом способами (часть 2 статьи 45), включающая:
  - ▶ гражданско-правовую и уголовно-правовую защиту (часть 2 статьи 45, статья 52 и др.);
  - ▶ обжалование в суд решений и действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (часть 2 статьи 46);
  - ▶ публичные выступления граждан (статья 31);
  - ▶ обращения в средства массовой информации (статья 29);
- 6) международно-правовая защита (часть 3 статьи 46).

В статье 133 Конституции РФ содержатся важные гарантии местного самоуправления — *местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами*. Фактически в статье собраны несколько гарантий, в том числе:

- ◆ право на судебную защиту,
- ◆ право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций,
- ◆ запрет на ограничение прав местного самоуправления.

Согласно статьи 12 Гражданского кодекса РФ, защита прав осуществляется путем: признания права; восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и пресечения действий, нару-

шающих право или создающих угрозу его нарушения; признания оспоримой сделки недействительной и применения последствий ее недействительности, применения последствий недействительности ничтожной сделки; признания недействительным решение собрания; признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления; самозащиты права; присуждения к исполнению обязанности в натуре; возмещения убытков; взыскания неустойки; компенсации морального вреда; прекращения или изменения правоотношения; неприменения судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону; применения иных способов, предусмотренных законом.

Можно говорить о нескольких уровнях защиты местного самоуправления, во-первых, индивидуальных или коллективных прав представителей муниципального сообщества и, во-вторых, конституционных основ местного самоуправления. В каждом случае набор средств защиты будет разным.

Защита права на осуществление местного самоуправления может реализовываться как в судебном, так и во внесудебном порядке. Можно выделить органы, для которых защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе права на осуществление местного самоуправления, выступает в качестве ведущего либо одного из направлений деятельности. Они существенно различаются построением, компетенцией, формами осуществления полномочий, однако эффективно могут работать, лишь взаимодействуя и дополняя друг друга.

Согласно части 2 статьи 80 Конституции РФ, Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. В этом качестве он неоднократно предпринимал меры по правовому обеспечению и защите конституционного права на осуществление местного самоуправления. Одни из первых дел по вопросам местного самоуправления в Конституционном Суде РФ были рассмотрены по запросу Президента РФ.

### **Обратите внимание!**

В настоящее время действует Совет при Президенте РФ по развитию местного самоуправления; по результатам заседаний принимается перечень поручений<sup>85</sup>. Основными задачами Совета являются: подготовка предложений по осуществлению государственной политики в области развития местного самоуправления и определения приоритетных направлений ее реализации; рассмотрения вопросов обеспечения взаимодействия федеральных и региональных органов власти и органов местного самоуправления. В перечне поручений Президента РФ, принятом по результатам заседания от 30 января 2020 года, говорится о необходимости подготовки Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года. Ответственным за подготовку проекта документа является Правительство РФ (координация деятельности федеральных органов государственной власти и непосредственное написание текста проекта фактически осуществляется Минюстом России).

При полномочных представителях Президента РФ в Центральном, Поволжском, Сибирском, Южном и Уральском федеральных округах созданы советы по местному самоуправлению. В состав советов при Поволжском и Сибирском полномочных представителях Президента РФ входят руководители всех советов муниципальных образований соответствующих федеральных округов, значительная часть которых одновременно является и руководителями муниципальных образований.

И в Государственной Думе, и в Совете Федерации есть профильные комитеты, которые отвечают за региональное развитие и местное самоуправление: Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера; Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. При Совете Федерации создан Совет по местному самоуправлению. Подобный орган действовал ранее и при Председателе Государственной Думы.

Во многих федеральных министерствах есть структурные подразделения, деятельность которых тесно связана с местным самоуправлением. Например, в структуре Минюста России действует отдел по выработке государственной политики в сфере развития федеративных отношений и организации местного самоуправления.

Большое значение имеет деятельность органов прокуратуры РФ, которая осуществляет деятельность по обеспечению законности. Органы прокуратуры не только используют стандартные меры прокурорского реагирования (протесты, представления и др.), но и обладают иными полномочиями, влияющими на деятельность орга-

<sup>85</sup> Более подробно о работе Совета при Президенте РФ по развития местного самоуправления см.: <http://www.kremlin.ru/structure/councils#institution-9>

нов местного самоуправления и направленными на защиту прав. Так, с органами прокуратуры необходимо согласовывать внеплановые проверки, проводимые в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, в том числе проверки, осуществляемые в рамках муниципального контроля.

В Общественной Палате РФ есть комиссия по территориальному развитию и местному самоуправлению, которая регулярно проводит нулевые чтения по проектам федеральных законов, тематика которых связана с местным самоуправлением. Результаты обсуждений направляются в Государственную Думу для использования в работе над соответствующим законопроектом. Комиссия регулярно организует экспертные обсуждения значимых для местного самоуправления вопросов. Например, в январе 2022 года на площадке Общественной Палаты РФ проходили экспертные обсуждения проекта Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Было высказано много критических замечаний по тексту документа.

Защита местного самоуправления может обеспечиваться посредством деятельности отдельных негосударственных организаций (общероссийские, межрегиональные, региональные объединения муниципальных образований), специальных или научно-исследовательских учреждений и организаций. В течение последних 15–20 лет было создано большое число ассоциаций, союзов, конгрессов и иных объединений муниципальных образований, органов местного самоуправления или их должностных лиц. В каждом субъекте РФ в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований создаются советы муниципальных образований субъекта РФ.

Ассоциации органов местного самоуправления, так же, как и сами органы местного самоуправления, объективно заинтересованы в реальной защите прав местного самоуправления, но в отличие от них гораздо менее зависимы от органов государственной власти и не ограничены размерами доходной части бюджета одного муниципалитета. Кроме того, исполнительные органы ассоциаций, мест-



ного самоуправления расположены, как правило, в крупных городах (областных центрах), где есть гораздо больше возможностей по привлечению квалифицированных специалистов к решению вопросов юридической (в первую очередь, судебной) защиты прав местного самоуправления. Примечателен тот факт, что значительная часть региональных и межрегиональных ассоциаций органов местного самоуправления создавалась именно как объединения, призванные заниматься защитой прав местного самоуправления.

Вместе с тем одной из наиболее эффективных форм защиты является судебная защита. *Защита местного самоуправления в суде имеет двоякое значение. С одной стороны, это право граждан, с другой — гарантия местного самоуправления.*

Согласно статье 133 Конституции РФ, местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту.

Федеральный закон № 154-ФЗ содержал статью 46, предусматривавшую судебную защиту местного самоуправления. Так, граждане, проживающие на территории муниципального образования, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления были вправе предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений.

В Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствует отдельная статья, посвященная судебной защите. Однако большое количество процедур может быть реализовано только при наличии судебного решения, а в некоторых случаях предусмотрено прямое обращение в суд.

#### **Ознакомьтесь с документом**

На основании Федерального закона № 131-ФЗ в судебном порядке возможны:

- 1) признание несоответствия федеральных и региональных нормативных правовых актов по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления Конституции РФ, федеральным конституционным

законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта РФ (статья 7);

- 2) признание несоответствия федеральных и региональных нормативных правовых актов, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным названным Федеральным законом (статья 19), что является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий (статья 20); оспаривание письменных предписаний государственных органов по устранению нарушений законов при исполнении отдельных государственных полномочий (статья 21);
- 3) подтверждение наличия оснований для прекращения полномочий главы муниципального образования, главы местной администрации, депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; установление неправомерности состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе со сложением депутатами своих полномочий; установление неспособности по состоянию здоровья главы муниципального образования, главы местной администрации осуществлять полномочия; признание главы муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования, главы местной администрации недееспособным или ограниченно дееспособным, признание безвестно отсутствующим или объявление умершим (статьи 24, 36, 37, 40, 73, 74);
- 4) обжалование решений и иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, принятых в отношении органов и должностных лиц муниципального образования (статьи 21, 72–74);
- 5) обжалование органами местного самоуправления решения о проведении местного референдума, а также решения, принятого на местном референдуме; назначение местного референдума на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта РФ или прокурора, если референдум не назначен представительным органом (статья 22);
- 6) обжалование органами местного самоуправления отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также нарушения установленных сроков государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав (статья 44);
- 7) признание оснований для отмены или приостановления муниципальных правовых актов, регулирующих полномочия органов местного самоуправления (кроме государственных полномочий) (статья 48);
- 8) обжалование решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (статья 78).

Согласно статье 75 Федерального закона № 131-ФЗ, решением арбитражного суда субъекта РФ в муниципальном образовании может вводиться временная финансовая администрация.

Судебная защита права на местное самоуправление может осуществляться согласно статьям 118, 125–127 Конституции РФ органами конституционного правосудия, судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

#### **Обратите внимание!**

Говоря о судебной защите как о важнейшей гарантии прав местного самоуправления, необходимо подчеркнуть, что если для граждан защита нарушенных прав и законных интересов в сфере местного самоуправления является конституционным правом, то для органов и должностных лиц, как представляется, это конституционная обязанность.

Таким образом, граждане, осуществляя свое право на местное самоуправление, одновременно имеют право на судебную защиту такого права, а органы и должностные лица местного самоуправления не просто имеют право, а обязаны защищать право граждан на местное самоуправление всеми легитимными способами и средствами, в том числе в судебном порядке. В противном случае подобное бездействие может рассматриваться как невыполнение органами и должностными лицами своих обязанностей перед населением.

Обращение в суд в связи с защитой местного самоуправления и/или правом на его осуществление является не всегда простым делом даже для специалистов. В настоящее время существует ряд книг и пособий, в которых в обобщенном виде собраны позиции судов по тем или иным категориям дел, содержатся советы и рекомендации по обращению в суд соответствующей юрисдикции. Одним из самых основательных трудов, в котором собраны позиции судов разной юрисдикции, является «Федеральный судебник», изданный в 2021 году в двух томах и размещенный в открытом доступе на разных сайтах.

#### **Например**

**Федеральный судебник. В 2-х томах. Т.1. М., 2021. — 512 с.; Т.2. М., 2021. — 552 с.**

В 2021 году Всероссийской ассоциацией местного самоуправления и сотрудниками Института государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края подготовлен «Федеральный судебник». Издание охватывает положительные судебные практики всех субъектов Российской Федерации с целью повышения квалификации должностных лиц местного самоуправления по эффективной судебной защите органов местного самоуправления, обмена межрегио-

нального опыта по отстаиванию прав и законных интересов местного самоуправления, снижения количества судебных решений, выносимых не в пользу органов местного самоуправления, и как следствие, сохранение средств местных бюджетов. Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации приняли непосредственное участие в подготовке книги, предоставив авторам судебные решения, связанные с защитой публичных интересов муниципальных образований, которые являются успешными для защиты интересов местного самоуправления или содержат в себе иную полезную муниципальному сообществу правоприменительную практику.

Советы муниципальных образований Новгородской, Самарской, Ульяновской областей, Хабаровского края подготовили свои пособия, помогающие органам местного самоуправления обращаться в суды и защищать интересы местного самоуправления. Материалы размещены в открытом доступе на сайте соответствующего совета муниципальных образований, а также партнерских организаций.

#### **Например**

- ▶ СМО Хабаровского края: Методические рекомендации по организации претензионной исковой работы в муниципальном образовании. Хабаровск. 2022. — 24 с.; Образцова С. В. Судебник (Судебная практика органов местного самоуправления Хабаровского края). Полезная книжка для органов местного самоуправления Хабаровского края /под ред. А. А. Изотовой. — Хабаровск, 2021. — 200 с.
- ▶ СМО Новгородской области: Положительная судебная практика органов местного самоуправления Новгородской области (период с июля 2021 года по январь 2022 года). Новгород. 2022. — 96 с.
- ▶ СМО Самарской области: Рекомендации представителям органов местного самоуправления, как вести себя в суде. Самара. 2021. — 30 с.
- ▶ СМО Ульяновской области: Правовой навигатор по обжалованию и исполнению судебных актов. Ульяновск, 2019. — 60 с.

### 13.3 Особенности использования средств конституционного правосудия в защите местного самоуправления

Институт конституционного правосудия занимает особое место в системе гарантий конституционного права на осуществление местного самоуправления. В определенной степени Конституционным Судом РФ сформировано понимание местного самоуправления, объема его прав и гарантий в конституционном смысле. Такое значение решений Конституционного Суда РФ в этой сфере заставляет очень внимательно относиться к каждому из них, потому что они могут повлечь конкретные последствия для местного самоуправления в целом.

Конституционный Суд РФ является органом, который вправе давать официальное толкование Конституции РФ и, реализуя данные полномочия, выявляет конституционно-правовой смысл тех или иных норм в системе действующего правового регулирования. Если на начальном этапе значительное количество решений было посвящено вопросам территориальной организации местного самоуправления, его организационному оформлению, то в последнее время значительное количество решений Суда касается вопросов компетенции органов местного самоуправления.

Отдельное значение имеют решения, в которых фактически формулируются важные понятия и термины. Так, большое количество проблем в правоприменительной практике возникает из-за формулировок вопросов местного значения.

#### **Ознакомьтесь с документом**

Например, в определении Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2017 года № 2516-О говорится, что понятие «организация», используемое для целей определения вопросов местного значения, подразумевает необходимость решения органами местного самоуправления ряда задач публично-властного характера, в том числе регулирующего, распорядительного, контрольного и иного организационно-властного воздействия, в целях реализации системы мер жизнеобеспечения населения в конкретной сфере и гарантирования соответствующих публично значимых услуг. Термин «организация» в любом случае не может трактоваться как

предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности, поскольку в противном случае допускалась бы как возможность произвольного возложения на муниципальные образования публично-правовых обязательств, так и возможность выхода муниципальных образований за пределы своей компетенции. Поэтому содержательное наполнение компетенции муниципальных образований, определяемое указанным термином, не может раскрываться в отрыве от содержания компетенции иных территориальных уровней публичной власти, а также вне связи с обязанностями, которые могут быть возложены на участников гражданского оборота с учетом особенностей той или иной сферы отношений.

Органы местного самоуправления прямо не поименованы в Конституции РФ как субъекты обращения в Конституционный Суд РФ. Этот вопрос несколько раз был предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ. Причем позиция самого Конституционного Суда РФ менялась довольно кардинально. В настоящее время сохраняет свое действие постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П в котором констатируется, что «не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления». Фактически Суд стал рассматривать заявителей как группу граждан, объединенных по территориальному признаку.

Анализ последующих решений Конституционного Суда РФ показывает, что органы местного самоуправления регулярно пользуются своим новым правом и обращаются в Конституционный Суд РФ, направляя ежегодно в среднем около 20 обращений.

#### **Это интересно**

По информации, содержащейся на сайте Конституционного Суда, в период с 2012 по 2022 год органы местного самоуправления обращались в Конституционный Суд РФ 246 раз<sup>86</sup>.

Обращение в Конституционный Суд РФ в связи с защитой местного самоуправления, права на его осуществление, имеет еще несколько нюансов.

<sup>86</sup> Более подробно см.: <http://www.ksrf.ru/ru/Petition/Pages/StatisticNew.aspx>.

Важно понимать, о нарушении каких или какого конституционного права идет речь. Дело в том, что во второй главе Конституции РФ отсутствует статья, в которой говорится о праве на местное самоуправление, его осуществление. Данное право является комплексным, вытекающим из совокупного анализа ряда конституционных норм.

Право на осуществление местного самоуправления представляет собой совокупность индивидуальных и коллективных прав. К индивидуальным правам можно отнести: право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (часть 2 статьи 32 Конституции РФ, часть 1 статьи 3, статья 23 Федерального закона № 131-ФЗ), право граждан быть инициаторами местного референдума, участвовать в его проведении (часть 2 статьи 32 Конституции РФ, часть 1 статьи 3, статья 22 Федерального закона № 131-ФЗ) и другие.

Коллективные права можно определить как права, обладателями которых является местное сообщество (население), осуществляющее самостоятельную деятельность в пределах муниципального образования. К коллективным правам можно отнести, например, такие как право на самостоятельное осуществление населением власти через органы местного самоуправления (часть 2 статьи 3 Конституции РФ, статьи 3, 35–39 Федерального закона № 131-ФЗ), право на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления (часть 1 статьи 131 Конституции РФ, статья 34 Федерального закона № 131-ФЗ), право населения принимать решения по вопросам местного значения (часть 1 статьи 130 Конституции РФ) и ряд других.

#### **Обратите внимание!**

Содержание защищаемых в Суде прав должно корреспондировать характеристикам заявителя (гражданин, группа граждан, население и т. п.). Традиционно от имени населения выступают выборные органы местного самоуправления как органы, представляющие его интересы.

#### **Ознакомьтесь с документом**

В определении от 29 сентября 2015 года № 2003-О подчеркивается, что при оценке жалобы гражданина с точки зрения ее соответствия критериям допустимости обращений в Конституционный Суд РФ, имеющим общий характер, должны учитываться вместе с тем определенные особенности конституционных прав, в связи с предполагаемым нарушением которых подается жалоба в Конституционный Суд РФ.

В частности, не может не приниматься во внимание специфика конституционного права на местное самоуправление, которое, обеспечивая участие граждан в самостоятельном решении населением вопросов местного значения, характеризуется единством индивидуальных и коллективных начал.

**Выводы по главе:**

- ◆ Гарантии местного самоуправления обеспечивают реализацию, охрану, защиту и восстановление местного самоуправления, права на его осуществление. Гарантии местного самоуправления имеют нормативное закрепление, в том числе на конституционном уровне. Важным элементом гарантий местного самоуправления является судебная защита, в том числе средствами конституционной юстиции.
- ◆ Институт конституционного правосудия занимает особое место в системе гарантий конституционного права на осуществление местного самоуправления. В определенной степени Конституционным Судом РФ сформировано понимание местного самоуправления, объема его прав и гарантий в конституционном смысле.



## ПРИЛОЖЕНИЕ

### Ассоциации, союзы и иные организации межмуниципального сотрудничества

#### Общедеральные объединения муниципальных образований

В федеральном законе № 131-ФЗ говорится, что в целях организации взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов РФ, 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 РФ могут образовывать **единое общероссийское объединение муниципальных образований**.

В Законе прямо указывается, что учредителями единого общероссийского объединения муниципальных образований являются советы муниципальных образований, создаваемые в силу прямого указания в Федеральном законе № 131-ФЗ. Единое общероссийское объединение муниципальных образований считается созданным при условии, если в его состав входят советы муниципальных образований не менее двух третей субъектов Российской Федерации. При этом в состав единого общероссийского объединения муниципальных образований могут входить иные объединения муниципальных образований.

Единое общероссийское объединение муниципальных образований не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Россий-

ской Федерации, иных объединений муниципальных образований, ограничивать их деятельность.

В настоящее время действуют два общероссийских объединения муниципальных образований — Общероссийский конгресс муниципальных образований (ОКМО) и Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления (ВАРМСУ). Руководители обеих организаций входят в состав Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления. Хронологически ОКМО создано раньше ВАРМСУ и имеет значительный опыт работы, однако именно ВАРМСУ в настоящее время получает более весомую политическую поддержку на федеральном уровне.



## **Общероссийский конгресс муниципальных образований (ОКМО)**

Сайт организации —  
<http://www.okmo.pf/?id=2008>

Указом Президента РФ от 22 октября 1998 года № 1281 был учрежден **Конгресс муниципальных образований Российской Федерации**. Конгресс был создан в целях эффективной реализации прав граждан на местное самоуправление, координации деятельности муниципальных образований Российской Федерации и обеспечения их взаимодействия с федеральными органами государственной власти и международными организациями органов местного самоуправления. Конгресс стал общероссийской организацией, представляющей интересы муниципальных образований Российской Федерации. Этим же указом начальник Управления Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления был назначен представителем Президента Российской Федерации в Конгрессе. В начале 2000-х годов этот Конгресс был ликвидирован.

**Общероссийский конгресс муниципальных образований** был учрежден 7 июля 2006 г. в целях организации взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов РФ, выражения и защиты общих интересов муници-

пальных 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<sup>87</sup>.

В состав ОКМО вошли все 85 советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации и 6 крупнейших межрегиональных межмуниципальных ассоциаций.

Согласно Распоряжению Правительства РФ от 31 января 2000 года № 162-р (ред. от 24 октября 2015 г.) «Об обеспечении взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с Конгрессом муниципальных образований Российской Федерации», ОКМО с 2014 года представляет в Правительство РФ ежегодный доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 18 августа 2016 года № 815 (ред. от 9 декабря 2022 г.) «О Всероссийском конкурсе “Лучшая муниципальная практика”», ОКМО участвует в формировании федеральной конкурсной комиссии, в рассмотрении конкурсных заявок.

Ранее на основании Распоряжения Президента РФ от 5 июня 2012 года № 256-рп «Об утверждении Положения о делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы» ОКМО участвовал в формировании муниципальной части российской делегации.

Согласно уставу ОКМО, целями деятельности Конгресса являются<sup>88</sup>:

- ◆ координация деятельности советов муниципальных образований субъектов РФ, иных объединений муниципальных обра-

---

<sup>87</sup> См.: URL: <http://www.rncm.ru>.

<sup>88</sup> Актуальная редакция устава размещена на сайте Общероссийского конгресса муниципальных образований [file:///C:/Users/eshug/Downloads/Устав%20ОКМО%20\(изм.2022\).pdf](file:///C:/Users/eshug/Downloads/Устав%20ОКМО%20(изм.2022).pdf).

- зований и других организаций, выражение и защита их общественных интересов;
- ◆ социальная поддержка и защита граждан по вопросам непосредственного жизнеобеспечения населения на территории их проживания;
  - ◆ представление общих интересов муниципальных образований Российской Федерации в федеральных органах государственной власти; в совещательных, экспертных и иных учреждениях и организациях, созданных в целях содействия решению вопросов государственной политики, затрагивающей интересы местного самоуправления; в общероссийских и межрегиональных общественных объединениях; в организациях, осуществляющих хозяйственную деятельность в сферах, касающихся интересов местного самоуправления;
  - ◆ организация сотрудничества муниципальных образований Российской Федерации с заинтересованными международными организациями и иностранными юридическими лицами.



## **Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления (ВАРМСУ)**

Сайт организации —  
<https://www.varmsu.ru>

19 мая 2019 года была учреждена Национальная ассоциация развития местного самоуправления, которая в декабре того же года была переименована во Всероссийскую. Учредителями ассоциации выступили Общероссийский Конгресс муниципальных образований, Всероссийский Совет местного самоуправления, Союз российских городов, Международная ассамблея столиц и крупных городов, Ассоциация развития исторических поселений «Русская провинция», Ассоциация закрытых административно-территориальных образований атомной промышленности, Ассоциация городов Поволжья, Союз городов Центра и Северо-Запада России.

На первоначальном этапе предполагалось, что создание ассоциации позволит формировать единую согласованную политику в развитии системы местного самоуправления, повысить эффективность

всех ныне действующих общественных организаций и объединений. Общее планирование мероприятий выведет их работу на качественно новый уровень. Основная задача ассоциации — вовлечение населения, представителей местного самоуправления в процесс реализации национальных проектов. Учрежденная организация возьмет на себя роль инструмента «обратной связи» между гражданами, системой местного самоуправления и органами государственной власти.

На основании устава ВАРМСУ, целями ее деятельности являются объединение юридических лиц для представления и защиты общих интересов, направленных на<sup>89</sup>:

- ◆ создание условий для развития системы местного самоуправления;
- ◆ содействие реализации конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления;
- ◆ участие в осуществлении общественного контроля за ходом реализации национальных проектов;
- ◆ консолидацию муниципального сообщества, накопленного опыта поддержки и развития местного самоуправления;
- ◆ организацию сотрудничества муниципальных образований Российской Федерации с органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, заинтересованными организациями и юридическими лицами.

Несмотря на молодой возраст, ВАРМСУ, было реализовано несколько важных проектов, среди которых особенно надо выделить следующие. В 2020 году был подготовлен первый и единственный Доклад о лучших муниципальных практиках участия в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей национальных проектов и результатов их реализации, который позже был размещен на сайте Минэкономразвития России<sup>90</sup>.

<sup>89</sup> Актуальная редакция устава размещена на сайте Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления <https://www.varmsu.ru/upload/medialibrary/428/zeus4bz4em0tyao1velszorqa2vvitr0.pdf>.

<sup>90</sup> Текст Доклада размещен на сайте <https://www.economy.gov.ru/material/file/cef4c87efa4337b5778a0b0f1c7d77cf/doklad.pdf>

В январе-феврале 2021 года, ВАРМСУ организовала экспертный марафон по проекту Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»; полученные предложения по улучшению текста законопроекта были переданы в Государственную Думу для использования в работе.

Осенью 2022 года был запущен большой проект «Муниципальный диалог», в рамках которого весной 2023 года была проведена серия стратегических сессий; результаты экспертных обсуждений были использованы при подготовке заседания Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления, состоявшегося 20 апреля 2023 года, а также вошли в перечень поручений, подготовленный по его итогам<sup>91</sup>.

## Иные объединения муниципальных образований или органов местного самоуправления, действующие на федеральном или межрегиональном уровнях

В настоящее время продолжают активно действовать и иные ассоциации, союзы муниципальных образований или органов местного самоуправления, созданные в разное время для решения разных задач. Часть из них создавалась по территориальному принципу, а часть — по функциональному.

Старейшими организациями межмуниципального сотрудничества, созданными в конце 1980-х — начале 1990-х годов, являются Союз российских городов (1991 год), Ассоциация сибирских и дальневосточных городов (1986 год), Союз малых городов Российской Федерации (1991 год). Эти организации сыграли большую роль в становлении и развитии местного самоуправления, в продвижении и защите его интересов.

<sup>91</sup> Стенограмма заседания Совета размещена на сайте <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70959>. Перечень поручений от 4 июня 2023 года размещен на сайте <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/71296>.



## **Ассоциация сибирских и дальневосточных городов (АСДГ)**

Сайт организации —  
<https://www.asdg.ru>

Ассоциация сибирских и дальневосточных городов — добровольная организация межмуниципального сотрудничества городов Сибири и Дальнего Востока, была образована в 1986 году.

Основными задачами АСДГ с момента образования и по сей день являются содействие социально-экономическому развитию городов — членов Ассоциации и организации городского самоуправления, а также защита прав и интересов городов в различных органах власти и управления. Основные приоритеты сформулированы следующим образом:

- 1) в области социально-экономического развития муниципалитетов:
  - ▶ координация усилий в поисках путей улучшения экономической и социальной обстановки в муниципалитетах;
  - ▶ содействие в разработке и внедрении прогрессивных технологий, оборудования и методов организации труда в системах жизнеобеспечения муниципалитетов;
- 2) в области организации местного самоуправления и защиты интересов муниципальных образований:
  - ▶ подготовка совместных предложений федеральным органам государственной власти и субъектам РФ 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;
  - ▶ информационное обеспечение муниципалитетов, создание информационных фондов общего пользования, необходимых для организации местного самоуправления.

С момента создания и до настоящего времени АСДГ уделяет большое внимание подготовке регулярных мониторингов и обзоров социально-экономического самочувствия муниципальных образований, входящих в состав АСДГ. За годы своего существования Ассоциация сибирских и дальневосточных городов превратилась в мощный и эффективный механизм межмуниципального сотрудничества. В составе АСДГ работает собственная социологическая лаборатория, сотрудники которой проводят опросы по различным аспектам местного самоуправления. Для АСДГ основной целью остается оказание содействия муниципалитетам в разработке эффективных методик в области управления.

Членами АСДГ могут быть муниципальные образования Сибири и Дальнего Востока, а также их ассоциации, признающие Устав АСДГ и уплачивающие членские взносы. Представительство муниципалитетов — членов АСДГ осуществляется органами местного самоуправления городов в лице их руководителей. Членами АСДГ в настоящее время являются 56 муниципальных образований Уральского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов с населением около 13 миллионов человек.



## **Союз российских городов (СРГ)**

Сайт организации —  
<https://www.urc.ru>

Союз российских городов — общероссийская организация, созданная в 1991 г. на основании Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 22 апреля 1991 г. № 1052-1 и Распоряжения Совета Министров РСФСР от 20 мая 1991 г. № 488-р для представления на федеральном уровне интересов городских муниципальных образований.

СРГ призван содействовать становлению и развитию местного самоуправления в городских муниципальных образованиях Российской Федерации, созданию условий для эффективной реализации норм законодательства о местном самоуправлении, эффективного осуществления полномочий местного самоуправления, координа-



ции 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 РФ. Основными задачами СРГ являются:

- ◆ организация взаимодействия городских муниципальных образований по вопросам, затрагивающим интересы местного самоуправления;
- ◆ способствование реализации в муниципальных образованиях — членах СРГ проектов, обеспечивающих эффективное исполнение органами местного самоуправления своих полномочий;
- ◆ создание условий для эффективной работы представителей муниципальных образований — членов СРГ в Москве.

СРГ создан в форме ассоциации и объединяет более 90 крупных и средних городов Российской Федерации с суммарным населением около 60 млн человек.

В СРГ сформирован уникальный экспертный совет, который первым в России выстроил свою работу в формате проектных офисов. Сегодня в составе Союза действует 12 проектных офисов по таким важным темам, как «Прогрессивное ЖКХ», «Международные отношения», «Муниципальный контроль», «Муниципальный бюджет», «Вода и городская экология» и другие. В состав проектных офисов входят лидеры экспертного и научного сообщества, главы городов и представители других органов власти. Формирование временных объединений экспертов позволяет в краткие сроки находить наиболее выгодные решения поставленных задач.

Союз, в том числе, является площадкой для апробирования новых инициатив в законодательной, социально-экономической и культурной сферах российских муниципалитетов. Он признан в России и за рубежом субъектом, реализующим подходы и мероприятия «муниципальной дипломатии».

СРГ организует и участвует более чем в 30 ежегодных мероприятиях, поддерживает и развивает более 250 контактов с руководством

и другими персоналиями из международных организаций и национальных институтов, городов и других организаций по всему миру, уделяя особое внимание странам БРИКС, ШОС, СНГ, ЕАЭС. Это взаимодействие получило современный инструментарий и осуществляется как в рамках прямых двусторонних и многосторонних контактов, так и в формате проектных офисов.

В качестве примеров других межрегиональных объединений можно назвать Союз городов Центра и Северо-Запада России<sup>92</sup>; Ассоциацию «Города Урала»<sup>93</sup>; Ассоциацию городов Поволжья<sup>94</sup>; Союз городов Заполярья и Крайнего Севера<sup>95</sup> и другие.

Примерами общероссийских и межрегиональных объединений, созданных по функциональному признаку, являются: Союз развития наукоградов; Ассоциация содействия гражданам закрытых административно-территориальных образований Министерства обороны России (Ассоциация ЗАТО Минобороны России); Ассоциация ЗАТО атомной промышленности (Ассоциация ЗАТО Росатома), Союз муниципальных контрольно-счетных органов, Общероссийская ассоциация территориального общественного самоуправления и др.



## **Союз развития наукоградов**

Сайт организации —  
<https://naukograds.ru>

Движение «Союз развития наукоградов» появилось в 1991 году для выработки согласованных позиций по важнейшим вопросам жизнедеятельности наукоградов. Движением в инициативном порядке был разработан проект Концепции государственной политики по сохранению и развитию наукоградов. В 1996 году движение было воссоздано в форме некоммерческого партнерства «Союз развития наукоградов». В то время членами Союза были 37 муници-

<sup>92</sup> Более подробную информацию об организации см.: <http://www.sgorodov.ru/>.

<sup>93</sup> Более подробную информацию об организации см.: <http://amogu.ru/>.

<sup>94</sup> Более подробную информацию об организации см.: <https://agpsamara.ru/>.

<sup>95</sup> Более подробную информацию об организации см.: <http://krajniiy-sever.ru/>.

пальных образований, причем далеко не все из них являлись официальными наукоградом, а также различные организации (ЗАО, предприятия, университеты).

Целью Союза развития наукоградов является содействие объединению усилий органов местного самоуправления городов с высокой концентрацией интеллектуального и научно-технического потенциала — наукоградов и академгородков, научных, образовательных, производственных и иных организаций и предприятий, ученых и специалистов для обеспечения устойчивого развития этих городов и поселений, формирования и реализации их роли как точек роста российской экономики на локальном, региональном и федеральном уровнях на базе науки, образования и высоких технологий; содействие расширению цивилизованных интеграционных процессов России со странами ближнего и дальнего зарубежья.

Основные задачи Союза развития наукоградов:

- ◆ Содействие сохранению и развитию интеллектуального и научно-технического потенциала наукоградов и академгородков, эффективному использованию этого потенциала в интересах городов, регионов, России в целом.
- ◆ Содействие развитию нормативно-правовой базы деятельности наукоградов, а также функционирования науки, наукоёмких производств, образования в целом на основе опыта наукоградов.
- ◆ Содействие в создании, экспертизе и продвижении программ развития наукоградов на федеральном, межрегиональном, региональном и локальном уровнях.
- ◆ Организация выставок, конференций, совещаний, ориентированных на решение общих и частных проблем наукоградов, а также по вопросам, связанным с развитием и использованием их потенциала.
- ◆ Развитие международного сотрудничества наукоградов, в т. ч. по вопросам международной кооперации городов науки и высоких технологий.
- ◆ Содействие развитию инновационной деятельности в наукоградах, привлечению инвестиций в наукограды, развитию информационной базы наукоградов.

- ◆ Содействие в решении вопросов развития образования в наукоградах, включая подготовку и переподготовку кадров.

В настоящее время статус наукоградов присвоен 13 муниципальным образованиям, которые расположены на территориях 5 субъектов РФ. Петергофу статус наукограда был присвоен в 2005 году на пять лет; продление статуса не произошло.



## **Ассоциация ЗАТО Минобороны России**

*Сайт организации —  
<http://azatorf.ru>*

Межрегиональная общественная организация «Ассоциация содействия гражданам закрытых административно-территориальных образований Министерства обороны России» (Ассоциация ЗАТО Минобороны России) создана учредительной конференцией 17 декабря 1993 года.

Цели Ассоциации ЗАТО Минобороны России:

- ◆ объединение ЗАТО для достижения общественно полезных целей, отстаивания общих интересов, а также иных, не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер, целей;
- ◆ содействие всестороннему развитию ЗАТО;
- ◆ взаимодействие с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными и некоммерческими организациями;

Задачи Ассоциации ЗАТО Минобороны России:

- ◆ содействие разработке и реализации проектов и программ, направленных на защиту экономических, социальных прав и законных интересов граждан, проживающих в ЗАТО;
- ◆ участие в разработке законопроектов, затрагивающих интересы местного самоуправления ЗАТО;

- ◆ методическая и организационно-техническая помощь муниципальным образованиям ЗАТО в решении вопросов местного значения;
- ◆ совместно с органами государственной власти системно решать актуальные для ЗАТО вопросы, касающиеся согласования стратегии социально-экономического развития ЗАТО, плана мероприятий по ее реализации, согласование генерального плана ЗАТО, проектов планировки территорий, подготовленных на основе генерального плана;
- ◆ сбор, изучение и распространение лучших практик решения вопросов местного значения, организации муниципального управления и ведения муниципального хозяйства.

3 ноября 2021 г. Ассоциация ЗАТО Минобороны России реорганизована в Ассоциацию содействия развитию закрытых административно-территориальных образований (Ассоциация «ЗАТО»), с целью приведения уставных документов и названия организации к действующему законодательству.

В настоящее время статусом ЗАТО обладают 38 муниципальных образований, расположенных на территории 22 субъектов РФ и имеющих ведомственное подчинение Министерству обороны РФ, Министерству промышленности и торговли РФ, государственным корпорациям «Росатом» и «Роскомос».



## **Ассоциация ЗАТО атомной промышленности**

Сайт организации —  
<https://zato.tv>

Ассоциация ЗАТО была зарегистрирована в Минюсте России в 2006 году, она объединяет десять городов ЗАТО атомной промышленности — в них расположены крупные инновационные объекты ядерно-оружейного комплекса России и предприятия по переработке ядерных материалов. Ассоциация работает в тесном контакте с федеральными органами исполнительной и законодательной власти и государственными структурами для формирования приорите-

та развития для каждой территории. Главы городов аккумулируют в Ассоциации свои знания и опыт реальной, практической работы.

Цели Ассоциации:

- ◆ содействие социально-экономическому развитию ЗАТО;
- ◆ обеспечение координации деятельности членов Ассоциации по развитию правовой и финансово-экономической основ местного самоуправления в ЗАТО;
- ◆ совершенствование законодательства, регулирующего функционирование ЗАТО;
- ◆ содействие в повышении уровня жизни населения в ЗАТО;
- ◆ содействие в обеспечении устойчивого и безопасного функционирования организаций атомной отрасли, по роду деятельности которых созданы ЗАТО.



### **Общенациональная ассоциация территориального общественного самоуправления (ОАТОС)**

Сайт организации — <https://www.oatos.ru>

Учредительное собрание ОАТОС состоялось 29 января 2016 года в Малом зале Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Цели ОАТОС:

- ◆ координация деятельности территориального общественного самоуправления в Российской Федерации, выражение и защита общих интересов членов ОАТОС;
- ◆ социальная поддержка и защита граждан по вопросам непосредственного жизнеобеспечения населения и участия граждан в решении вопросов местного самоуправления на территории их проживания;
- ◆ содействие членам ОАТОС, органам государственной власти, органам местного самоуправления в развитии территориаль-

ного общественного самоуправления на территории Российской Федерации;

- ◆ совершенствование форм и методов взаимодействия территориального общественного самоуправления с органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также работы с населением.

В число проектов, которые реализуются ОАТОС, входят:

1. Мониторинг деятельности ТОС в Российской Федерации. Ежегодно, начиная с 2016 года, совместно с Министерством юстиции Российской Федерации и администрациями субъектов Российской Федерации, мы собираем информацию о деятельности и количественном составе ТОС. В 2023 году был подготовлен первый в России Доклад о территориальном общественном самоуправлении в материалах правоприменительной практики (Доклад о территориальном общественном самоуправлении в материалах правоприменительной практики: к 35-летию ТОСовского движения /под общ. ред. В.Б. Кидяева, науч. ред. Е.С. Шугрина. М., 2023. — 62 с.).
2. Всероссийский конкурс «Лучшая практика ТОС». С 2019 года Ассоциация проводит всероссийский конкурс «Лучших практик ТОС» среди реализованных проектов.
3. Конкурс социально значимых проектов ТОС «Новая территория общественного самоуправления» в муниципальных образованиях расположения АЭС.
4. Информационное сопровождение деятельности ТОС. Все члены ОАТОС получают возможность размещать новостные события своего ТОСа в федеральной ленте новостей.
5. Методическое обеспечение деятельности ТОС и РАТОС. Формируется банк данных электронных версий социальных практик ТОС, методических рекомендаций, материалов с заседаний, форумов и других мероприятий ТОС всей России, которые будут полезны в работе ТОС и региональных ассоциаций ТОС (далее — РАТОС).
6. Просветительский проект «ТОС — образование». ОАТОС обладает лицензией на осуществление образовательной деятельности. Образовательный проект для активистов территори-

ального общественного самоуправления, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

7. Общероссийские, межрегиональные, региональные форумы и конференции. Ежегодно ОАТОС совместно с партнерами организует и проводит мероприятия в регионах России.
8. Юридическая консультация. Общенациональная ассоциация ТОС оказывает юридическую поддержку активистам ТОС в решении повседневных вопросов по деятельности ТОС. Ответы размещаются на сайте ОАТОС, публикуются в журнале «Муниципальная Россия».
9. Всероссийская акция «Мы Вместе». Совместно с Общероссийским народным фронтом с апреля 2020 года ОАТОС выступила оператором всероссийской акции помощи преодоления пандемии новой коронавирусной инфекции.
10. Нормотворческая инициатива. Проект по сбору, обобщению и обсуждению инициатив и предложений активистов ТОС по изменению федеральных законов и нормативных актов.

## Советы муниципальных образований в субъектах РФ

---

В статье 8 Федерального закона № 131-ФЗ говорится, что в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта РФ (далее — СМО субъекта РФ).

Целями деятельности СМО субъекта РФ, обозначенными в Федеральном законе № 131-ФЗ являются организация взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов РФ; выражение и защита общих интересов муниципальных образований Российской Федерации, в том числе в целях представления указанных интересов в федеральных органах государственной власти и организации сотрудничества муниципаль-



ных образований Российской Федерации с международными организациями и иностранными юридическими лицами.

Кроме того, предусматривается, что 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.

В настоящее время во всех субъектах РФ созданы советы муниципальных образований. Подавляющая часть создавалась в первые годы вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ, т. е. в 2006–2007 гг. Ряд СМО субъектов РФ создавалось в более ранний период. Например, в 1996 году была зарегистрирована «Ассоциация мэров городов и районов Иркутской области», которая в 2003 году была преобразована в «Ассоциацию муниципальных образований Иркутской области». Ассоциация «Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа — Югры» была учреждена в 1998 году. В 2012 году одним из последних был создан Совет муниципальных образований Чеченской республики. СМО Республики Крым была создана в 1997 году как Ассоциация органов местного самоуправления Автономной Республики Крым; в 2014 году Устав ассоциации был приведен в соответствие с законодательством Российской Федерации.

Организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов РФ осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям. Совет муниципальных образований субъекта РФ не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, ограничивать ее.

Фактическая деятельность этих советов весьма разнообразна. На Рисунке 21 представлены общие сведения о деятельности со-

ветов муниципальных образованиях субъектов РФ, подготовленные Всероссийской ассоциацией развития местного самоуправления к началу 2022 года.



**Рисунок 21.** Сведения о деятельности советов муниципальных образований субъектов РФ

В Ульяновской, Новгородской областях, Удмуртской республике и ряде иных территорий советы муниципальных образований оказывают услуги по судебной защите органов местного самоуправления.

Ряд СМО субъектов РФ регулярно готовит собственные доклады о состоянии местного самоуправления в соответствующем субъекте РФ, которые размещают на своих сайтах. Например:

- ◆ СМО Брянской области (<http://смо32.рф/meropriyatiya/doklad-o-sostoyanii-mestnogo-samoupravleniya-v-bryanskoj-oblasti/>)
- ◆ СМО Новосибирской области (<https://asmo.nso.ru/page/32?ysclid=ln1r4gv17j495299006>)
- ◆ СМО Саратовской области (<https://saratov.gov.ru/gov/auth/minterr/monitoring-deyatelnosti-omsu/?ysclid=ln1r57qnlq984527057>)
- ◆ СМО Ханты-Мансийского автономного округа (<https://www.msu-ugra.ru/documents/doklady-soveta/>)

В Пермском крае давно сформировалась практика, в соответствии с которой ежегодный доклад «О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований Пермского края», который готовится Советом муниципальных образований края и утверждается на общем собрании муниципальных образований, позже обсуждается органами государственной власти края. Выводы и предложения, содержащиеся в докладе, оформляются решениями соответствующих региональных органов государственной власти. Выводы, оформленные постановлением Законодательного Собрания Пермского края, реализуются и в текстах соответствующих законов края.

На основании Закона Иркутской области от 23 июля 2008 года № 55-оз (ред. от 3 мая 2023 г.) «О бюджетном процессе Иркутской области» Совет муниципальных образований Иркутской области является официальным участником бюджетного процесса, готовит финансовые заключения на проект бюджета области, отражающий интересы органов местного самоуправления.

На основании решения губернатора Новгородской области на Совет муниципальных образований фактически возложены функции общественного контроля. Совет оказывает помощь органам местного самоуправления поселений в экспертизе заключаемых в рамках нацпроектов контрактов, защищает их интересы в судах в случае недобросовестной деятельности подрядчиков.

В Сибирском и Поволжском федеральных округах руководители всех советов муниципальных образований округов включены в состав Совета по местному самоуправлению при полномочном представителе Президента РФ в соответствующем федеральном округе. Тем самым выстроен реальный механизм взаимодействия разных уровней публичной власти

Основной источник финансирования деятельности советов муниципальных образований — членские взносы. Хотя есть примеры того, что органы государственной власти субъектов РФ выделяют средства на их деятельность:

- ◆ Постановление Правительства Амурской области от 6 июля 2021 года № 443 (ред. от 21 марта 2023 г.) «Об утверждении по-

- рядка предоставления субсидии из областного бюджета ассоциации “Совет муниципальных образований Амурской области”»;
- ◆ Постановление Правительства Саратовской области от 5 апреля 2021 года № 222-П «Об утверждении положения о порядке предоставления из областного бюджета гранта в форме субсидии ассоциации “Совет муниципальных образований Саратовской области”»;
  - ◆ Постановление Правительства Тульской области от 31 августа 2021 года № 543 «Об утверждении порядка предоставления из бюджета Тульской области субсидий ассоциации “Совет муниципальных образований Тульской области”»;
  - ◆ Постановление Правительства Ульяновской области от 11 февраля 2020 года № 49-П (ред. от 9 января 2023 г.) «Об утверждении правил определения объема и предоставления субсидий из областного бюджета Ульяновской области ассоциации “Совет муниципальных образований Ульяновской области”»;
  - ◆ Постановление Правительства Хабаровского края от 6 июля 2018 года № 245-пр (в ред. от 17 марта 2023 г.) «Об утверждении Порядка определения объема и предоставления субсидии из краевого бюджета ассоциации “Совет муниципальных образований Хабаровского края”».



## **Совет муниципальных образований Томской области**

Сайт организации —  
<http://smo-tomsk.ru/soviet>

СМО Томской области был создан в 2006 году. В настоящее время в состав Совета входят 4 городских округа, 16 муниципальных районов и 115 городских и сельских поселений.

Миссия Совета — за счет координации деятельности муниципальных образований по решению вопросов местного значения и представления их общих интересов способствовать развитию местного самоуправления и повышению доверия граждан к его органам с целью улучшения качества жизни населения. Стратегическая цель Совета — формирование авторитетной организации, деятельность

которой максимально полезна органам местного самоуправления Томской области, открыта и понятна для населения. Девиз Совета: «Мы все работаем на одно большое дело — благополучие и развитие Томской области!»

Взаимодействие с органами государственной власти Томской области регулируется Законом Томской области от 7 сентября 2009 года № 169-ОЗ «О взаимодействии органов государственной власти Томской области с ассоциацией “Совет муниципальных образований Томской области”»; постановлением губернатора Томской области от 14 января 2019 года № 2 «О Регламенте работы Администрации Томской области»; Постановлением Законодательной Думы Томской области от 26 июля 2012 года № 460 «О Регламенте Законодательной Думы Томской области».

Конструктивное взаимодействие региональных и муниципальных органов публичной власти можно проиллюстрировать следующим: представителем регионального парламента в Совете является председатель комитета по законодательству, государственному устройству и безопасности; к работе коллегиальных органов Законодательной Думы Томской области в 2022 году были привлечены 32 представителя муниципального сообщества. Главу Томской области в Совете представляет заместитель губернатора Томской области по внутренней политике и территориальному развитию; к деятельности рабочих групп Администрации Томской области в 2022 году привлечены более 120 представителей муниципального сообщества.

С 2020 года Совет муниципальных образований Томской области имеет статус социально ориентированной НКО.

Структура органов управления СМО Томской области изображена на Рисунке 22. В составе исполнительной дирекции работают 5 человек, в том числе исполнительный директор, заместитель директора, юрисконсульт, специалист, бухгалтер.



**Рисунок 22.** Органы управления Советом муниципальных образований Томской области

СМО Томской области ежегодно готовит отчет о своей работе, который размещает на сайте в открытом доступе. Статистическая информация об итогах за 2022 год в сравнении с итогами работы в предыдущие годы, представлена в Таблице 6.

**Таблица 6.** Итоги работы СМО Томской области в 2018–2022 гг.

	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год
Входящая корреспонденция	5139	4345	3511	4739
Исходящая корреспонденция	1416	1195	1158	1195
Число законопроектов, внесенных Советом в Законодательную Думу Томской области	-	1	2	1
Число мониторингов, проведенных Советом по вопросам правоприменения	57	68	31	61
Число заключений, подготовленных Советом на федеральные и региональные законопроекты	373	278	195	172
Число нормативно-правовых актов, прошедших в Совете процедуру публичных консультаций в рамках оценки регулирующего воздействия (ОРВ)	28	15	14	14
Количество отзывов, полученных от муниципалитетов в рамках проводимых мониторингов и экспертиз	2597	3204	2474	3590

Продолжение Таблицы 6

	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год
Число правотворческих инициатив муниципалитетов, находящихся в работе Совета	35	20	23	24
Число вопросов, рассмотренных в рамках индивидуальной правовой работы с муниципалитетами	-	50	48	40
Число официальных мероприятий (заседания Съезда, Президиума, комиссий, а также собраний ОКМО, ВАРМСУ)	16	20	12	8
Число профессиональных сообществ, действующих при Совете	4	5	5	5
Количество обучающих мероприятий, проведенных на площадке Совета	57	46	46	49
Образовательные мероприятия партнеров, в которых Совет выступил соорганизатором	-	-	38	41
Число участников семинаров, «круглых столов» и других обучающих мероприятий Совета (оценочно)	1809	1871	1900	2120
Число последующих интернет-просмотров семинаров, проведенных в Совете	981	567	456	671
Число областных департаментов и федеральных структур, принявших участие в работе Совета	37	30	37	41
Число методических материалов, подготовленных Советом	24	64	67	61
Число электронных средств коммуникации (сайт, социальные сети, мессенджеры)	3	7	15	12
Количество номеров корпоративного журнала «Вестник»	4	4	4	4
Количество выпусков электронного издания «Обозрение» (выпускается с мая 2021 года)	-	-	8	11
Число материалов, опубликованных в журнале «Вестник», на сайте Совета и на страницах в социальных сетях	240	279	1105	676
Число проектов, которым Совет оказал организационную (информационную) поддержку	-	-	2	3
Число радиопрограмм, состоявшихся в рамках проекта «Говорит область», реализованного совместно с «Радио России» Томск (102.9 FM)	-	-	7	5

Законотворческая деятельность Совета осуществляется в трех направлениях: через реализацию права законодательной инициативы в Законодательной Думе Томской области, путем проведения экспертизы законопроектов и посредством участия в публичных консультациях в рамках оценки регулирующего воздействия (ОРВ)

нормативных правовых актов и их проектов. В 2022 году в Совете муниципальных образований велась работа по трем законопроектам; подготовлено 172 заключения на федеральные и региональные законопроекты. В общем объеме рассмотренных законопроектов наибольший удельный вес заняли законопроекты, касающиеся земельных отношений (17 %), а также социальной защиты детей и молодежи (9 %). В 2022 году Совет принял участие в 14-ти публичных консультациях по оценке региональных нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в рамках проведения оценки регулирующего воздействия (ОРВ).

В целях выявления проблемных моментов в решении вопросов местного значения Совет проводит исследования (мониторинги) правоприменительной практики в муниципальных образованиях. Отправной точкой для данной работы являются запросы муниципалитетов, органов государственной власти, общероссийских межмуниципальных ассоциаций. В 2022 году проведен 61 мониторинг, что в 2 раза больше по сравнению с прошлым годом.

Ежегодно Совет участвует в мониторингах реализации требований регионального законодательства, проводимых Законодательной Думой Томской области во исполнение Указа Президента РФ от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации». В рамках подготовки ежегодного доклада Правительству РФ о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 31 января 2000 года № 162-р Совет муниципальных образований Томской области, наряду с другими региональными советами, формирует региональную составляющую доклада.

В Совете муниципальных образований Томской области наиболее распространены такие направления методической работы, как: обучающие (консультационные) мероприятия, индивидуальная правовая помощь, сопровождение профессиональных сообществ, выпуск методических материалов. В 2022 году с участием Совета для муниципалитетов Томской области организовано 90 обучающих мероприятий, в том числе 49 — собственные мероприятия Совета, 41 — мероприятия партнеров. Наибольший интерес в 2022 году вызвали следующие темы: декларирование доходов муниципальными



служащими и лицами, замещающими муниципальные должности; исполнение требований законодательства об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; организация работы с устными и письменными обращениями граждан; организация работы по защите жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа; инициативное бюджетирование.

В течение года индивидуальная правовая помощь Советом муниципальных образований Томской области оказана по 40 обращениям. Помимо юридических консультаций, Исполнительной дирекцией оказана помощь в подготовке проектов муниципальных правовых актов, процессуальных документов для участия муниципалитетов в суде. В 2023 году исполнительный директор Совета муниципальных образований Томской области награждена благодарственным письмом Президента РФ за развитие местного самоуправления.

Е. С. Шугрина

**ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Настольная книга  
депутата и муниципального служащего**

*Учебное пособие*

Подписано в печать 29.09.2023. Формат 60x84/16

Гарнитура Montserrat. Печать офсетная.

Уч.-изд. л. 7,5. Тираж 6000 экз. Заказ №

Отпечатано в АО «Первая Образцовая типография»

Филиал «Чеховский Печатный Двор»

142300, Московская область, г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1

Сайт: [www.chpd.ru](http://www.chpd.ru), E-mail: [sales@chpd.ru](mailto:sales@chpd.ru), тел. 8(499)270-73-59

Издательство «РА Полиграфычъ».

Тел. +7 911 450-70-51, e-mail: [te@kanet.ru](mailto:te@kanet.ru)

**ISBN 978-5-6050717-6-1**