

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
Комитет по вопросам местного самоуправления

Практика применения законодательства
о местном самоуправлении
в разъяснениях
Комитета Государственной Думы
по вопросам местного самоуправления

Часть I

Издание Государственной Думы
Москва • 2011

УДК 352.075
ББК 67.4
П 69

Под общей редакцией
председателя Комитета Государственной Думы
по вопросам местного самоуправления
В. С. Тимченко

Авторский коллектив:

Бабичев И. В., руководитель аппарата Комитета Государственной
Думы по вопросам местного самоуправления;
Волков В. В., ведущий советник аппарата комитета;
Калантарова Н. Р., главный консультант аппарата комитета;
Мускеева Л. И., ведущий советник аппарата комитета;
Панасюк А. М., заместитель руководителя аппарата комитета;
Фасеев И. Ф., ведущий советник аппарата комитета.

Составитель А. М. Панасюк,
заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы
по вопросам местного самоуправления

П69 **Практика применения законодательства о местном самоуправле-
нии в разъяснениях Комитета Государственной Думы по вопросам
местного самоуправления. Часть I / Под общей редакцией В. С. Тим-
ченко. — М.: Издание Государственной Думы, 2011. — 208 с.**

УДК 352.075
ББК 67.4



ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ Б. В. ГРЫЗЛОВА

Совершенствование законодательства о местном самоуправлении и обеспечение парламентского контроля за его применением на практике относятся к числу безусловных приоритетов для депутатов Государственной Думы.

Перед органами власти на местах сегодня стоит множество проблем. Прежде всего они касаются доходной базы бюджетов, кадров, качества среднесрочного и стратегического планирования, повышения роли институтов гражданского общества при подготовке программ развития территорий.

Со своей стороны на уровне федерального законодательства депутаты Государственной Думы стараются создать все условия, чтобы по этим и другим актуальным направлениям достигался результат, чтобы наша правовая база была современной и в полной мере отвечала потребностям муниципалитетов.

Считаю, что с момента образования в Государственной Думе парламентского большинства эта работа стала вестись более системно и ответственно.

В диалоге с муниципальным сообществом мы формулируем решения, которые необходимы для более эффективного исполнения полномочий, возложенных на российские муниципалитеты.

И в тонкой настройке уже действующих, основных для системы местного самоуправления законов, и в определении главных политических задач её дальнейшего развития депутаты Государственной Думы всегда опираются на мнение экспертов и учитывают позицию таких организаций, как Всероссийский совет местного самоуправления.

Местное самоуправление в нашей стране имеет глубокие исторические корни и традиции. И сегодня от качества работы самого близкого к гражданам уровня власти зависит очень многое.

Мы исходим из того, что укрепление муниципалитетов является ключевым условием роста уровня жизни граждан России. Сильная и ответственная местная власть, ориентированная на решение проблем людей и диалог с ними, — залог устойчивого развития нашей страны в XXI веке.



ПРЕДИСЛОВИЕ РЕДАКТОРА

С принятием в 2003 году Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Далее в тексте — Федеральный закон № 131-ФЗ) в стране началась очередная этап становления и развития местного самоуправления в рамках признанной европейской модели. Сегодня уже можно оценивать его предварительные результаты, анализировать достоинства и недостатки сложившейся модели местного самоуправления, наметить перспективы развития российской муниципальной системы. Давайте вспомним, какие же цели ставились в начале реформы, какие ключевые проблемы предполагалось решить.

Во-первых, это приближение власти к населению за счёт повсеместного создания на территории Российской Федерации поселенческих муниципальных образований.

Во-вторых, чёткое разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти — федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований различных видов — муниципальных районов, сельских и городских поселений;

В-третьих, адекватное разграничение расходных обязательств между уровнями публичной власти, закрепление доходных источников в соответствии с объёмом расходных полномочий и ликвидация нефинансируемых мандатов.

Какие же реальные улучшения в местном самоуправлении произошли в результате преобразований?

Одним из главных пороков сложившейся за предшествующий период модели местного самоуправления была его оторванность, отчуждённость, отдалённость от населения: на большей части территории страны местное самоуправление существовало в крупных территориальных единицах. Сегодня уже можно говорить, что городские, поселковые, сельские органы местного самоуправления сформированы, они заработали и приняли на себя значительные функции по непосредственному обеспечению жизнедеятельности людей на местах.

По данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики (далее в тексте — Росстат) на 1 января 2011 года в России было 23 304 муниципальных образования. Из них 1824 муниципальных района, 515 городских округов, 1733 городских поселения, 18 996 сельских поселений, 236 внутригородских муниципальных образований городов федерального значения.

В представительные органы муниципальных образований избрано 255 588 депутатов. Из них на постоянной основе в стране работает в среднем три процента.

Деятельность органов местного самоуправления обеспечивают 507 тысяч работников органов местного самоуправления и избирательных комиссий муниципальных образований.

Местное самоуправление, по сути, представляет собой не только первый уровень власти, но и важнейший элемент гражданского общества, реальную школу гражданской активности, инструмент вовлечения граждан в решение вопросов жизнеобеспечения на уровне конкретных муниципальных образований. Этому способствуют, в том числе, и такие формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления, как территориальные общественные самоуправления (далее в тексте — ТОС), которых по стране зарегистрировано 15 100.

Однако основная проблема — отсутствие традиции и навыков у населения к самоорганизации для реализации своих интересов жизнеобеспечения, а также отсутствие эффективных правовых механизмов для этого, в том числе и стимулирующего характера. Это первое.

Во-вторых, значительно более чётко, чем раньше, разграничены сферы ведения и ответственности между уровнями публичной власти, в частности, определены пределы компетенции местного самоуправления.

Работа в данном направлении не останавливается. Практически уже вошло в традицию ежегодно дополнять и корректировать федеральное законодательство в этой области.

В связи с этим следует отметить, что за период времени, прошедший с принятия Федерального закона № 131-ФЗ по сегодняшний день, перечень вопросов местного значения, установленный для муниципального образования каждого вида (поселения, муниципальные районы и городские округа), подвергался корректировке семнадцать раз. Общий перечень полномочий, установленный в статье 17 этого закона — восемь раз. В результате, перечень вопросов местного значения поселения увеличился на двенадцать пунктов, района — на восемь, городского округа — на одиннадцать. При этом в законе появилась такая новация (по сравнению с исходной редакцией) как права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения. Замечу, что эти права находятся во все той же главе закона — «Вопросы местного значения».

Всего за период с октября 2003 года по настоящее время в Федеральный закон № 131-ФЗ пятьдесят восемь раз вносились изменения. Попутно изменялось и отраслевое законодательство: только Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122 (Федеральный закон от 22 августа 2004 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». Далее в тексте — Федеральный закон № 122-ФЗ), целью которого была отнюдь не монетизация льгот, аккордно были внесены поправки более чем в полторы сотни федеральных законов.

На сегодняшний день мы можем констатировать, что регулирование местного самоуправления достаточно разработано, и тем, кто хочет, оно позволяет решать практически все вопросы. Главное, в чём, на мой взгляд, действительно нуждаются в настоящее время муниципалы — это стабильность законодательства, отсутствие масштабных изменений, требующих перестройки налаженной работы.

В-третьих, за местными бюджетами федеральным законом закреплены собственные источники доходов: местные налоги (земельный и налог на имущество), отчисления от федеральных налогов и сборов (НДФЛ, государственной пошлины, единого сельхозналога, ЕНВД),

неналоговые доходы, включая плату за негативное воздействие на окружающую среду, доходы от продажи или передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. Как видно, по каждой из основных целей реформы есть достижения.

В связи с этим во взаимосвязи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления в эти же годы последовательно проводилась реформа межбюджетных отношений в Российской Федерации. Положения Федерального закона № 131-ФЗ, а также ряда федеральных законов о внесении изменений в Бюджетный и Налоговые кодексы Российской Федерации (далее в тексте — БК и НК) установили основополагающие принципы организации экономической основы местного самоуправления. Указанные законодательные акты закрепили ряд важных положений, направленных на совершенствование межбюджетных отношений, укрепление бюджетного федерализма, повышение прозрачности и стабильности распределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации.

К ним, в частности, относятся:

разделение местных бюджетов на два уровня: на бюджеты поселений и бюджеты муниципальных районов и городских округов;

закрепление за каждым уровнем муниципальных образований собственных источников доходов, расходных обязательств и налогово-бюджетных полномочий;

чёткие процедуры наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и передачи им необходимых материальных и финансовых средств на осуществление переданных государственных полномочий;

установление в Бюджетном кодексе единых нормативов отчислений от федеральных налогов соответственно в бюджеты муниципальных районов и бюджеты поселений;

формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов).

Нормы Федерального закона № 131-ФЗ закрепили основополагающий принцип о том, что каждое муниципальное образование независимо от уровня его социально-экономического развития, численности населения и других факторов должно иметь собственный местный бюджет. При этом финансовое обеспечение муниципальных образований на основе сметы доходов и расходов не допускается.

В связи с этим в 2006—2008 годах выросло количество муниципальных образований, формирующих и утверждающих местные бюджеты

в соответствии с новыми принципами организации бюджетного процесса. При этом в 2008 году собственные бюджеты имели уже 94,2 процента муниципальных образований. А с 1 января 2009 года все муниципальные образования должны были приступить к самостоятельному формированию и исполнению собственных местных бюджетов.

С другой стороны, сделано далеко не все и не всегда так, как хотелось бы.

Наиболее сильно «провисает» сейчас *финансовая обеспеченность муниципальных образований*, задача достижения соответствия между возложенными на органы местного самоуправления полномочиями и предоставленными им доходными источниками.

По данным Министерства финансов Российской Федерации (далее в тексте — Минфин) в 2009 году отмечается значительное снижение поступления неналоговых доходов, которые составили 243,5 миллиарда рублей, что ниже уровня 2008 года на 12,5 процента или 34,9 миллиарда рублей. Основное снижение произошло за счёт уменьшения доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности по сравнению с 2008 годом на 8,2 процента и доходов от продажи материальных и нематериальных активов — на 26,1 процента. Согласно данным официальной отчётности по состоянию на 1 января 2010 года общий объём поступивших в местные бюджеты доходов составляет 2,388 триллиона рублей. Таким образом, в 2009 году неналоговые доходы (243,5 миллиарда рублей) в общем объёме поступлений местных бюджетов составили в 2009 году 10,2 процента.

Также по данным Минфина России в бюджетах городских округов аккумулируется 63,5 процента (457 миллиардов рублей) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов — 26,5 процента (190,7 миллиарда рублей) и лишь 10 процентов (72,1 миллиарда рублей) — в бюджетах поселений.

Получается, что наибольшая доля налоговых доходов концентрируется в настоящее время в бюджетах крупных промышленно развитых муниципальных образований, которых всего несколько сотен по России. А самая многочисленная категория муниципальных образований (городские и сельские поселения) имеет очень незначительный объём налоговых доходов. Эти данные свидетельствуют о заметной дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований в зависимости от их типа, а также о низком экономическом потенциале и недостаточной налоговой базе большинства городских и сельских поселений.

Значительную долю в доходах местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты, что ограничивает финансовую самостоятельность муниципальных образований и ставит их финансовое положение в зависимость от размеров «финансовых вливаний» из бюджетов вышестоящего уровня. Так, в общем объёме доходов местных бюджетов в 2009 году доля межбюджетных трансфертов составила 59,7 процента или 1,4247 триллиона рублей.

Остро стоит проблема *обеспечения органов муниципального управления квалифицированными кадрами.*

Только половина депутатов представительных органов муниципальных образований имеет высшее образование. Из этих депутатов чуть меньше четверти имеют, так сказать, профильное образование (юриспруденция, экономика, ГМУ). 12,7 процента вообще имеют только среднее образование.

Остаётся актуальным целый ряд *вопросов по разграничению компетенции* между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления разных видов муниципальных образований: имеются сферы ведения с размытыми границами, пересекающиеся и однотипные полномочия у различных уровней публичной власти; налицо неполное соответствие между отраслевыми законами и Федеральным законом № 131-ФЗ в плане определения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения; не всегда надлежащим образом (прежде всего с точки зрения их адекватного финансирования) органам местного самоуправления передаются государственные полномочия; аналогичные проблемы возникают и во взаимоотношениях между муниципальными районами и поселениями — заключаются соглашения о передаче весьма значительного количества функций с поселенческого уровня на районный.

Не везде и не во всем гладко прошла *территориальная реформа*, и теперь в ряде субъектов ставится вопрос о преобразовании муниципальных образований и изменении их границ. В этом плане появляются и некоторыестораживающие тенденции (иногда граничащие с компанейщиной), свидетельствующие о стремлении свести к минимуму или даже ликвидировать поселенческий уровень местного самоуправления.

В последние годы возрастает *конфликтность в отношениях между органами местного самоуправления и контрольно-надзорными органами.* Здесь нужно серьёзно анализировать причины и обстоятельства, поскольку важно избежать «охоты на ведьм», назначения в лице органа

местной власти стрелочника, отвечающего за действия или бездействия гораздо более широкого круга лиц. Здесь важно научиться делить ответственность за происходящее между всеми уровнями власти.

Действительно, в условиях острого бюджетного дефицита органы местного самоуправления просто не в состоянии полноценно решать сразу все вопросы местного значения. Они вынуждены распределять средства, исходя из местных приоритетов, а прокуратура от них требует порой всего и сразу — и ремонта автодорог, и обустройства свалок, и содержания скотомогильников, и очистки водных объектов, и ремонта жилья, и установки указателей и освещения и так далее. А за неисполнение своих предписаний прокуроры инициируют привлечение должностных лиц не только к административной, но и к уголовной ответственности.

Отдельную тему составляет *поиск оптимальных организационных форм осуществления местного самоуправления*. В частности, в период реформы неоднозначная практика стала накапливаться по применению модели «сити-менеджера», причём даже в сходных условиях: в одних муниципальных образованиях она стабильно работает, в других — напротив, становится фактором дестабилизации обстановки, одни территории приходят к ней, другие отказываются. Видимо, нужно проанализировать ситуацию и попытаться сформулировать определённые рекомендации, выводы для типичных условий.

В отдельный блок проблем можно выделить *вопросы комплексного социально-экономического развития сельских территорий*. Мы не можем сбрасывать со счетов, что сельские поселения — преобладающий тип муниципальных образований в стране. Объективные особенности сельских территорий не могут не накладывать отпечаток на организацию и осуществление местного самоуправления в сельских поселениях. В Федеральном законе № 131-ФЗ определённые специальные правила, отражающие специфику сельских поселений, уже установлены. Эти особенности, как представляется, в целом позволяют обеспечить необходимую гибкость в решении вопросов организации местного самоуправления на сельских территориях и не требуют какой-то существенной модификации. Проблемы сельских поселений во многом сходны с проблемами иных муниципальных образований, но имеют свою специфику. Так, недостаток доходных источников, особенно низкая доля местных налогов в структуре местных бюджетов — общая для российских муниципалитетов проблема. Однако на селе её острота гораздо выше, чем в городах, поскольку большая часть сельского населения либо бедна и неплатежеспособна (в частности, не имеет объектов

для обложения налогами), либо мигрирует в города, во всяком случае, для работы, где и уплачивает налоги. Далее, дефицит кадров для работы в органах местного самоуправления — тоже общая проблема, однако в связи с тем, что наиболее неблагоприятна демографическая ситуация (как с количественной, так и с качественной — социальная структура населения — точек зрения) именно на селе, то здесь ситуация приобретает просто патовый характер. Такие проблемы необходимо решать, с одной стороны, комплексно, с другой — целенаправленно, с учётом их специфики именно на сельском уровне.

К сожалению, очень слабо в стране развивается пока *межмуниципальное сотрудничество*. Этой проблеме было посвящено расширенное заседание Совета по вопросам местного самоуправления при Председателе Государственной Думы, состоявшееся в декабре прошлого года. В Федеральном законе № 131-ФЗ, в отличие от прежнего, предусмотрен широкий спектр форм и способов сотрудничества между муниципальными образованиями, включая возможность создания совместных хозяйственных обществ и некоммерческих организаций. В условиях недостатка собственных ресурсов, невозможности самостоятельно решить те или иные вопросы местного значения, особенно на уровне поселений, весьма эффективным могло бы оказаться как раз объединение организационных усилий и материальных средств.

*В. С. Тимченко,
председатель Комитета Государственной Думы
по вопросам местного самоуправления*

ВВЕДЕНИЕ

В 2003 году была принята новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», положившая начало глубоким преобразованиям не только в системе местного самоуправления России, но и во всей системе публичной власти. За период времени, прошедший с момента принятия Федерального закона в Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления поступили тысячи обращений с просьбой разъяснить отдельные положения нового закона. В настоящей брошюре представлен некоторый итог работы комитета по взаимодействию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и гражданами по вопросам практики реализации Федерального закона № 131-ФЗ.

Настоящая часть представляет собой подборку вопросов по положениям Федерального закона № 131-ФЗ, поступивших в Комитет по вопросам местного самоуправления, и ответов на них. Вопросы и ответы структурированы по главам и статьям данного федерального закона. К опубликованию в настоящем сборнике отобраны лишь наиболее характерные и часто встречающиеся вопросы. Авторы старались сохранить стилистику вопросов в том виде, в каком они были заданы авторами обращений. Основу издания составили выдержки из официальных ответов комитета, размещённые на официальном сайте комитета в сети Интернет по адресу: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/>.

**ОТВЕТЫ НА ВОПРОСЫ
ПО ПОЛОЖЕНИЯМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
ОТ 06 ОКТЯБРЯ 2003 ГОДА № 131-ФЗ
«ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ
(вопросы и ответы по положениям главы 1)**

Статья 2. Основные термины и понятия

***Вопрос.** Могут ли быть наделены отдельными государственными полномочиями органы местного самоуправления не только городского округа и муниципального района, но и органы местного самоуправления поселений?*

***Ответ.** Да, могут. В Федеральном законе № 131-ФЗ не установлено ограничений, запрещающих наделение органов местного самоуправления поселений отдельными государственными полномочиями Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 19—21).*

***Вопрос.** Федеральным законом установлено, что законом субъекта Российской Федерации определяется административный центр муниципального образования и сельского поселения, в котором должен находиться представительный орган муниципального образования. В нашем районе бывший административный центр, в котором находятся органы местного самоуправления района, наделён статусом городского округа и теперь не будет входить в состав района. Может ли город, наделённый статусом городского округа, оставаться административным центром муниципального района или органы местного самоуправления должны переехать «на новое место пребывания»?*

***Ответ.** Административным центром муниципального образования, состоящего из нескольких населённых пунктов, может быть признан любой населённый пункт, нахождение в котором органов местного самоуправления позволяет наиболее эффективно обеспечить управление подведомственной им территорией.*

Федеральным законом каких-либо ограничений на определение населённого пункта в качестве административного центра муниципального образования не установлено.

С тем, чтобы исключить неоднозначность в вопросе возможности определения городского округа в качестве административного центра муниципального района, Федеральным законом Российской Федерации от 28 декабря 2004 г. № 186-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее в тексте — Федеральный закон № 186-ФЗ) положения пункта 10 части 1 статьи 11 изложены в новой редакции, допускающей определение городского округа в качестве административного центра муниципального района.

Статья 4. Правовая основа местного самоуправления

***Вопрос.** Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные законы и иные правовые акты. Толкование положений Конституции Российской Федерации даёт Конституционный Суд Российской Федерации.*

Применение федеральных законов, регулирующих полномочия местного самоуправления, вызывает необходимость их официального толкования. Какой орган государственной власти уполномочен толковать положения федеральных законов, вправе ли Государственная Дума давать официальное толкование положений федеральных законов?

Ответ. Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а также Регламентом Государственной Думы не предусмотрена процедура официального толкования положений федеральных законов Государственной Думой.

Федеральными законами также не предусмотрена процедура официального толкования норм права каким-либо органом, которое подлежало бы обязательному применению (помимо толкования положений Конституции Российской Федерации Конституционным Судом), так как это нарушало бы принцип равенства всех субъектов права перед законом.

В соответствии с принципами правового государства субъекты правоотношений самостоятельно применяют нормы права, а споры решаются в суде. В соответствии с положениями процессуального права только толкование норм права кассационной (апелляционной) инстанцией является обязательным для применения судами первой инстанции при рассмотрении дел, возвращённых для повторного рассмотрения.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1997 г. № 17-П указывается, что «вопросы, связанные с неоднозначным пониманием правоприменителями разъясняемых в Постановлениях Государственной Думы положений Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее в тексте — ГК), подлежат урегулированию Федеральным Собранием в порядке, предусмотренном для принятия федеральных законов» (п. 4 мотивировочной части). Это означает, что в случае обнаружения неоднозначного понимания положений законодательных актов неоднозначность должна быть урегулирована путём принятия федерального закона, вносящего изменения в законодательный акт, устраняющие указанную неоднозначность.

Таким образом, Государственная Дума не имеет полномочий толковать федеральные законы. Комитеты Государственной Думы дают разъяснения по запросам граждан, общественных организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам применения законодательных актов, которые могут использоваться правоприменителями наряду с разъяснениями иных органов и экспертов.

Статья 8. Межмуниципальное сотрудничество

***Вопрос.** Могут ли входить в состав совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации, создаваемого в соответствии с частью 1 статьи 8 Федерального закона № 131-ФЗ, ранее учрежденные ассоциации муниципальных образований субъекта Российской Федерации, например, ассоциация сельских муниципальных образований субъекта Российской Федерации?*

Ответ. В Федеральном законе № 131-ФЗ не содержится ограничений на вхождение ассоциаций (союзов) муниципальных образований, действующих в субъекте Российской Федерации, в состав совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации, формирующегося в соответствии со статьями 8 и 66 данного закона.

В части 1 статьи 67 закона установлено, что в состав единого общероссийского объединения муниципальных образований могут входить иные объединения муниципальных образований.

Такой же принцип может быть применён в уставе совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации, который утверждается съездом (собранием членов) совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 66 Федерального закона № 131-ФЗ.

ПРИНЦИПЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (вопросы и ответы по положениям главы 2)

Статья 10. Территория муниципальных образований

Вопрос. В положениях Федерального закона № 131-ФЗ, регулирующих порядок формирования территорий и установление границ муниципальных образований, не учитывается существующее административно-территориальное деление субъектов Российской Федерации.

Как должно соотноситься деление территории субъекта Российской Федерации на административно-территориальные районы и муниципальные районы? Допустимо ли сформировать в одном административно-территориальном районе два или более муниципальных районов и наоборот?

Допустимо ли объединение в сельском поселении нескольких сельских единиц административно-территориального деления (сельских округов, сельсоветов)?

Могут ли территории единиц административно-территориального деления территории муниципальных образований не совпадать, а их границы пересекаться?

Ответ. В положениях Федерального закона № 131-ФЗ норм, предписывающих учитывать при формировании территорий муниципальных образований административно-территориальное деление субъектов Российской Федерации, не содержится.

Вместе с тем несовпадение административно-территориального деления субъекта Российской Федерации и территорий муниципальных образований в части, определяющей территории муниципальных районов и административных районов, городов (посёлков) и городских поселений, сельских единиц административно-территориального деления (сельских округов, сельсоветов, волостей) и сельских поселений, создаст путаницу, неоднозначность и расхождения в определении территорий подведомственных юрисдикции различных органов управления.

Исторически сложившиеся в соответствии с административно-территориальным делением территории районов, городов, посёлков городского типа, районов, сельских округов (волостей, сельсоветов), как правило, удовлетворяют критериям статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ и могут служить основой для установления территорий вновь создаваемых муниципальных образований.

Статья 11. Границы муниципальных образований

Вопрос. *Могут ли незаселённые территории, а также территории государственных заказников, заповедников и земли государственного лесного фонда на территории субъекта Российской Федерации с высокой плотностью населения не включаться в состав территории сельских и городских поселений и тем самым считаться межселенными территориями?*

Ответ. В соответствии с пунктами 1 и 2 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ на территориях, не признанных Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 г. № 707-р территориями с низкой плотностью сельского населения, не могут предусматриваться межселенные территории.

В соответствии с пунктами 1, 2 и 4 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ на территориях, не признанных указанным распоряжением территориями с низкой плотностью сельского населения, все земли независимо от форм собственности и целевого назначения должны быть разграничены между сельскими и городскими поселениями.

Таким образом, на территориях, не признанных территориями с низкой плотностью сельского населения, межселенные территории формироваться не могут.

Вопрос. *Территория, на которой расположено крупное предприятие, не включена в состав территории городского поселения, хотя в соответствии с генеральным планом города эта территория находится в пределах городской черты. На этом основании руководство муниципального района считает эту территорию межселенной территорией, поскольку территория района отнесена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 г. № 707-р к территориям с низкой плотностью сельского населения. Соответствует ли такое положение Федеральному закону?*

Ответ. Нет, не соответствует.

В соответствии с пунктами 1 и 2 части 1 статьи 11 Федерального закона межселенные территории могут образовываться на территориях муниципальных районов, отнесённых Правительством Российской Федерации к территориям с низкой плотностью сельского населения.

При отнесении отдельных земель района к категории межселенных территорий следует иметь в виду, что в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ не все земли могут быть отнесены к этой категории. К межселенным территориям не могут быть отнесены:

- исторически сложившиеся земли населённых пунктов;
- прилегающие к населённым пунктам земли общего пользования;

территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения;
рекреационные земли;
земли для развития поселения.

При этом территории населённых пунктов должны полностью входить в состав территории городского или сельского поселения (п. 12 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ).

Вопрос. При подготовке к формированию территорий сельских поселений возникают следующие вопросы.

Может ли населённый пункт с численностью населения менее тысячи человек быть наделён статусом сельского поселения?

Могут ли два населённых пункта с численностью населения более тысячи человек в каждом быть наделены статусом сельского поселения?

Может ли территория с населением менее тысячи человек быть наделена статусом сельского поселения?

Может ли на территории с высокой плотностью сельского населения населённый пункт с численностью населения менее трёх тысяч человек быть наделён статусом сельского поселения?

Может ли посёлок быть наделён статусом сельского поселения или войти в состав сельского поселения?

Ответ. Положения пункта 6 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ, определяющие критерии вхождения сельских населённых пунктов, в состав сельских поселений, являются рекомендательными.

Формировать территории муниципальных образований рекомендуется в соответствии с административно-территориальным делением субъекта Российской Федерации, которое складывалось в соответствии с природными условиями и социально-экономическим развитием территории, то есть наделять статусом сельского поселения существующие единицы административно-территориального деления (сельсоветы, сельские округа, волости и тому подобное).

Указанными положениями рекомендуется наделять статусом сельского поселения:

один сельский населённый пункт с числом жителей, как правило, более тысячи человек (и как исключение — один сельский населённый пункт с числом жителей менее тысячи человек);

один сельский населённый пункт с числом жителей более тысячи человек и несколько сельских населённых пунктов, имеющих число жителей менее тысячи человек каждый;

несколько сельских населённых пунктов, имеющих число жителей менее тысячи человек каждый.

На территориях с высокой плотностью населения сельским поселением может быть:

один сельский населённый пункт с числом жителей, как правило, более трёх тысяч человек (как исключение — один сельский населённый пункт с числом жителей менее трёх тысяч человек);

один сельский населённый пункт с числом жителей более трёх тысяч человек и несколько сельских населённых пунктов, имеющих число жителей менее трёх тысяч человек каждый;

несколько сельских населённых пунктов, имеющих число жителей менее трёх тысяч человек каждый.

Однако допустимы и другие варианты.

Федеральным законом № 186-ФЗ положения пункта 6 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ изложены в новой редакции, допускающей включение в состав территории сельского поселения также и посёлков.

При решении вопроса о наделении посёлка статусом городского поселения или сельского поселения (включения в состав сельского поселения) следует исходить не только из численности проживающего в нем населения, но и из перспектив и направления его социально-экономического развития.

***Вопрос.** В субъекте Российской Федерации подготовлен проект закона, которым предполагается включить в состав сельских поселений территории нескольких сельсоветов (сельских округов) (в терминологии административно-территориального деления до 1991 года), а в одном случае — объединить в сельском поселении все сельсоветы, входящие в состав района (более десяти сельсоветов). При этом предполагается в каждом сельском округе сохранить сельскую администрацию. Соответствует ли данный законопроект Федеральному закону?*

***Ответ.** Нет, не соответствует.*

Определить единые для всех субъектов Российской Федерации критерии допустимой численности населения в сельских муниципальных образованиях или допустимого количества населённых пунктов, входящих в их состав, невозможно. Поэтому в части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ даны несколько норм, устанавливающих критерии для определения территорий сельских муниципальных образований (пункты 1, 3, 4, 6 и 11). Эти нормы следует применять в системной взаимосвязи, руководствуясь общепринятыми понятиями о территории и населении сельского поселения.

Указанным критериям в совокупности в наибольшей степени удовлетворяют прежние административно-территориальные единицы низ-

шего уровня, имеющие органы управления — сельские администрации (сельские округа, сельсоветы, волости и тому подобное).

Объединение территорий нескольких сельских округов или превращение территории всего района в одно сельское муниципальное образование не будет соответствовать ни концепции Федерального закона № 131-ФЗ, ни критериям статьи 11.

Вместе с тем фактическое введение подобным законопроектом четырёхуровневой административно-территориальной структуры (область, район, сельское поселение, сельский округ) и соответствующей системы управления не улучшит, а только затруднит работу органов власти в сельских районах. Если при этом предполагается упразднить местные администрации в сельских округах, то в результате доступность органов власти для населения уменьшится. Это не будет способствовать повышению качества общественных услуг, оказываемых населению на данной территории, так как масштаб подведомственной органам управления территории увеличится в два-три, а в некоторых случаях в десять раз.

Вопрос. *В состав территории нашего города входят несколько населённых пунктов, находящихся на значительном расстоянии от него. Территория одного из этих населённых пунктов включает территорию аэропорта. С начала строительства аэропорта в 70-х годах территория посёлка была включена в состав территории города, а посёлок передан в административное подчинение городу. Поскольку пункт 13 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ запрещает нахождение территории одного поселения внутри территории другого поселения, предлагается соединить территории посёлков с территорией города полосами земли вдоль автомобильных дорог, соединяющих указанные посёлки с городом. Но при этом одна из дорог проходит через деревню, которая окажется разделённой на две части. Как быть в такой ситуации, допустимо ли включить в состав территории города также и территорию этой деревни?*

Ответ. Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит норм, исключающих возможность наличия в составе территорий городских муниципальных образований (городских поселений и городских округов) территорий, обособленных от территории города или посёлка, входящего в состав территории муниципального образования (то есть окружённых территорией другого или других муниципальных образований). Единственным условием в этом случае является вхождение подобной обособленной территории в состав того муниципального района, в состав территории которого входит и основная часть территории городского поселения. Вместе с тем территории, обособленные от основной части

территории городского округа, могут находиться в границах разных районов, поскольку территория городского округа не входит в состав территории района.

Точно так же территория сельского поселения может быть окружена территорией городского поселения (городского округа). При этом территория этого сельского поселения не будет входить в состав территории поселения городского.

Во многих случаях территории городов складывались именно таким образом вследствие природно-географических условий расселения населения и особенностей их промышленного развития.

Поскольку в условиях рыночной экономики земельные ресурсы вблизи промышленно развитых городов будут приобретать все большую и большую ценность, перевод земель сельскохозяйственного назначения, окружающих сельские населённые пункты, в земли иных категорий для развития городских инфраструктур чисто административными решениями оказывается невозможен, так как для этого требуется согласие собственника.

Если городу, окружённому сельскохозяйственными угодьями и особо охраняемыми природными территориями, необходимы территории для развития промышленных зон и зон жилой застройки, то ему будут выделяться свободные земли, которые могут быть отдалены от его основной территории. Конечно, со временем создадутся условия для слияния этих территорий, но это произойдёт естественным образом по мере развития экономических отношений на этой территории.

***Вопрос.** Какую величину средней скорости пешехода следует применить при расчёте пешеходной доступности до административного центра и достаточно ли определять расстояния от административного центра до населённых пунктов по чисто географическому расстоянию (по прямой на карте) или необходимо провести расчёты по реальному расстоянию при движении пешехода по дорогам?*

Ответ. Традиционно скорость пешехода принимается равной пяти километрам в час. Вместе с тем Федеральным законом № 186-ФЗ положения пункта 11 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ изложены в рекомендательной редакции. Кроме того, установлено, что данные положения могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдалённых и труднодоступных местностях.

Таким образом, проводить точные расчёты не требуется.

Вместе с тем в соответствии с данной нормой муниципальные образования не должны состоять из населённых пунктов, настолько уда-

лѐнных друг от друга, чтобы стать недоступными для жителей, в них проживающих, привычными и распространѐнными способами и средствами передвижения для природных условий территорий, на которых они расположены.

Вопрос. *Что означает транспортная доступность до административного центра муниципального района и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав? Какой вид транспорта учитывать в сельской местности в случае отсутствия связи с населѐнными пунктами средствами общественного транспорта? В районах Крайнего Севера некоторые населѐнные пункты доступны только вертолѐтом, как в таком случае учитывать норму пункта 11 части 1 статьи 11 Федерального закона?*

Ответ. Содержание понятия «транспортная доступность» в Федеральном законе не определена. Вместе с тем, поскольку Федеральным законом организация транспортного обслуживания населения отнесена к полномочиям органов местного самоуправления, под данным понятием следует понимать транспортную доступность имеющимися средствами маршрутного общественного транспорта, поскольку только этот вид транспорта доступен для неограниченного круга лиц и может обеспечить гарантии доступности органов местного самоуправления для граждан. Поэтому при применении данной нормы следует учитывать доступность маршрутным общественным транспортом.

Однако даже в европейской части Российской Федерации не все населѐнные пункты в сельской местности обеспечены средствами маршрутного общественного транспорта. Данная норма должна стимулировать органы местного самоуправления для развития общественного транспорта на своей территории.

В тех случаях, когда в силу природно-климатических условий населѐнные пункты настолько отдалены друг от друга, что в существующих условиях социально-экономического и технологического развития организация между ними маршрутного транспортного сообщения невозможна, данная норма может не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдалѐнных и труднодоступных местностях. Отнесение отдельных территорий к отдалѐнным и труднодоступным местностям осуществляется законом субъекта Российской Федерации.

Вопрос. *В нашем районе проживают около 200 тысяч человек. Из них в городе около 170 тысяч, в небольшом посѐлке — около 7 тысяч, и около 15 тысяч человек проживают в сельских населѐнных пунктах. Как нам стало известно, на данной территории планируется создать муници-*

пальный район в составе двух городских поселений с численностью населения 170 тысяч и 7 тысяч человек и одного сельского. Соответствует ли такое решение Федеральному закону № 131-ФЗ?

Ответ. В соответствии с положениями пункта 15 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ территория муниципального района должна формироваться исходя из возможностей обеспечения эффективного решения вопросов местного значения для удовлетворения общественных потребностей жителей населённых пунктов, входящих в состав муниципального района. В городе с численностью населения, превышающей 50—100 тысяч жителей, имеются все ресурсы для решения всех категорий вопросов местного значения, и такие города не следует включать в состав муниципального района, а следует наделять статусом городского округа. Иначе неизбежны конфликты между органами местного самоуправления такого города и муниципального района.

Также неэффективно создание муниципального района, в составе которого находятся два—три муниципальных образования.

Вопрос. В нашем районе создано 5 муниципальных образований. Все они наделены статусом городского поселения. Соответствует ли такое решение Федеральному закону № 131-ФЗ?

Ответ. Федеральный закон не устанавливает ограничений на количество городских поселений, которые могут входить в состав муниципального района, а также требований, чтобы в состав муниципального района в обязательном порядке были включены сельские поселения.

Очевидно, в данных вопросах речь идёт о сильно урбанизированных территориях. Следует признать, что в законе особенности управления урбанизированными территориями не учитываются, и эффективность организации местного самоуправления на таких территориях всецело зависит от компетентности органов власти субъектов Российской Федерации и подходов, которыми они руководствуются при формировании территорий муниципальных образований.

Вопрос. В нашем городе проживают около 200 тысяч человек. Городские органы местного самоуправления в нем были упразднены и управление городом и сельскими территориями, где проживает около 50 тысяч человек, осуществляется органами местного самоуправления района. Общественность города считает, что он должен быть наделён статусом городского округа и выведен из состава района. Так будет лучше и городу, и району, каждый будет заниматься своим делом. Однако в областной администрации говорят, что в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ наш город не может быть наделён статусом городского округа, поскольку в районе отсутствует социальная, транс-

портная и иные инфраструктуры, необходимые для самостоятельного решения органами местного самоуправления муниципального образования вопросов местного значения и осуществления ими отдельных государственных полномочий.

Какие инфраструктуры должны быть в районе, чтобы город мог быть наделён статусом городского округа?

Ответ. Юридическое определение понятий «социальная инфраструктура», «транспортная инфраструктура», «инфраструктура, необходимая для решения органами местного самоуправления вопросов местного значения» Федеральным законом № 131-ФЗ не дано.

Словосочетание «социальная инфраструктура» обычно применяется для обозначения совокупности учреждений, оказывающих общественные (социальные) услуги населению, за обеспечение которых отвечают органы публичной власти — учреждения образования, здравоохранения, культуры и тому подобные. Под транспортной инфраструктурой подразумеваются предприятия общественного транспорта и сооружения, обеспечивающие пользование средствами общественного транспорта населением. К иной инфраструктуре могут быть отнесены предприятия ЖКХ, предприятия и средства снабжения населения энергетическими ресурсами, общественного питания и бытового обслуживания и тому подобные.

Вместе с тем законодательные акты Российской Федерации не содержат предписаний, определяющих обязательность наличия (создания) каких либо составляющих указанных инфраструктур в зависимости от численности населения населённого пункта или его категории. Указанные инфраструктуры создаются и развиваются в зависимости от объёма спроса на общественные услуги.

Таким образом, Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит каких-либо ограничений, для наделения города, входящего в состав муниципального района, статусом городского округа. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации должны решить этот вопрос, учитывая общественное мнение и исходя из критериев эффективности управления.

Вопрос. *Законом субъекта Российской Федерации, регулирующим административно-территориальное устройство, используется терминология Федерального закона № 131-ФЗ. Однако Росстат считает, что такой подход противоречит закону. По этой причине территориальный орган Росстата, возражая против внесения в ОКАТО административно-территориальных единиц и административно-территориальных образований субъекта Российской Федерации, обратился в законодатель-*

ный орган субъекта Российской Федерации с просьбой внести изменения в указанный региональный закон.

Ответ. При рассмотрении проблемы соотношения административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориального устройства необходимо основываться на правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации. В его Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П, Определении от 15 мая 2007 г. № 406-О-П указывается, что «из федеративной природы государственности России в том виде, как она закреплена в статьях 1 (ч. 1), 11 (ч. 2), 66 (ч. 1), 71, 72, 73, 76 и 77 Конституции Российской Федерации, вытекает, что в ведении Российской Федерации находится федеративное устройство, а в ведении республик, входящих в состав Российской Федерации, — их территориальное устройство. Вопросы территориальных основ местного самоуправления, формирования муниципальных образований, с одной стороны, и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации — 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 её субъектов, второй — к исключительному ведению субъектов Российской Федерации».

Таким образом, субъекты Российской Федерации самостоятельно решают весь комплекс вопросов, которые охватываются понятием административно-территориального устройства. Например, среди названных вопросов могут быть: система административно-территориальных единиц, порядок их образования и упразднения; отнесение населённых пунктов к той или иной категории административно-территориальных единиц; установление их границ; наименование и переименование указанных единиц. Административно-территориальную единицу можно определить как часть территории субъекта Российской Федерации, на которой создаются и действуют органы государственной власти или органы местного самоуправления («Конституционное право. Энциклопедический словарь» под ред. С. А. Авакьяна).

Как следует из информации, изложенной в вопросе, в законе субъекта Российской Федерации понятия административно-территориальных единиц и образований определяются с применением терминов Федерального закона № 131-ФЗ. Например, административно-территориальное образование определено как городской округ или муниципальный район в границах и с наименованием, установленными соответствующим областным законом об установлении границ и на-

делении статусом муниципального образования, а административно-территориальная единица — как сельское или городское поселение в границах и с наименованием, установленными соответствующим областным законом об установлении границ и наделении статусом муниципального образования.

Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит запрета на такой подход. Более того, его наличие означало бы вторжение в полномочия субъектов Российской Федерации. Поэтому нельзя признать названный закон несоответствующим Федеральному закону № 131-ФЗ. Кроме того, необходимо отметить, что федеральное законодательство позволяет субъектам Российской Федерации устанавливать границы муниципальных образований таким образом, чтобы их территории и территории административно-территориальных единиц совпадали.

Следует также иметь в виду, что ведение Общероссийского классификатора объектов административно-территориального деления (ОКАТО) осуществляется в соответствии с Правилами стандартизации ПР 50.1.024-2005 «Основные положения и порядок проведения работ по разработке, ведению и применению общероссийских классификаторов», утвержденными приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 14 декабря 2005 г. № 311-ст. Согласно пункту 4.1.1 этих Правил в ходе исследования подлежащего классификации вида социальной информации должны быть проанализированы и учтены в том числе созданные органами государственной власти субъектов Российской Федерации правовые акты. При этом в тех случаях, когда в общероссийские классификаторы объекты классификации включаются на основании правовых актов и документов, указанных в пункте 4.1.1 Правил, наименования объектов классификации в общероссийских классификаторах должны соответствовать их наименованиям в этих актах и документах.

Таким образом, законы субъектов Российской Федерации, принятые во исполнение нормы пункта 6¹ части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ, могут служить основанием для формирования общероссийских классификаторов и внесения в эти классификаторы изменений. В то же время можно и избежать определения административно-территориальных единиц через терминологию Федерального закона № 131-ФЗ, хотя при этом в определении допустимо указывать, что на территории указанной единицы функционируют органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления. Данный подход использован в законах ряда субъектов Российской Федерации, например, Тверской, Рязанской, Владимирской областях.

Также необходимо учитывать, что Федеральная служба государственной статистики в соответствии с приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 14 декабря 2005 года № 311-ст наряду с ОКАТО осуществляет ведение параллельной системы общероссийской классификации — Общероссийского классификатора территорий муниципальных образований (ОКТМО). Объектами классификации в ОКАТО являются: районы; города; внутригородские районы, округа города; посёлки городского типа; сельсоветы; сельские населённые пункты. Объектами классификации в ОКТМО являются территории муниципальных образований: муниципальных районов; городских округов; внутригородских территорий городов федерального значения; городских поселений; сельских поселений. Таким образом, в ОКТМО обеспечивается увязка с ОКАТО путём установления соответствия между кодом муниципального образования в ОКТМО и кодами населённых пунктов в ОКАТО, входящих в состав этого муниципального образования.

Вопрос. *Вправе ли органы местного самоуправления сельского поселения, состоящего из нескольких сельских населённых пунктов, определить административный центр сельского поселения?*

Ответ. В соответствии со статьёй 2 Федерального закона № 131-ФЗ административный центр сельского поселения — это населённый пункт, который определён с учётом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится представительный орган соответствующего муниципального образования. В соответствии с частью 2 статьи 10 этого закона границы муниципальных образований устанавливаются законами субъектов Российской Федерации. При этом согласно пункту 11 статьи 11 границы сельского поселения, в состав которого входит два и более населённых пункта, как правило, устанавливаются с учётом пешеходной доступности до административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населённых пунктов. Но данное требование может не применяться в соответствии с законами субъектов Российской Федерации на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдалённых и труднодоступных местностях.

Необходимо также учитывать, что в Федеральном законе № 131-ФЗ определение административного центра сельского поселения не отнесено ни к вопросам местного значения поселения, ни к полномочиям органов местного самоуправления.

Таким образом, из системного анализа названных норм следует, что определение административного центра сельского поселения относится к полномочиям субъекта Российской Федерации.

Статья 12. Изменение границ муниципальных образований

Вопрос. *В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ изменение границ муниципального образования и преобразование муниципальных образований осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения. Означает ли это, что в случае, если население выразило согласие с предложенными изменениями на предусмотренном законом голосовании, субъект Российской Федерации обязан принять соответствующий закон и не имеет права отклонить указанную инициативу?*

Ответ. Изменение границ муниципальных образований осуществляется законом субъекта Российской Федерации. Основным требованием, необходимым для изменения границ, является наличие согласия населения.

Из норм Федерального закона № 131-ФЗ следует, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации не вправе принимать закон об изменении при отсутствии согласия населения, выраженного в установленном статьёй 12 порядке. Однако наличие согласия населения не является фактором, обязывающим органы государственной власти субъекта Российской Федерации принять такой закон — окончательное решение данного вопроса является прерогативой органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 13. Преобразование муниципальных образований

Вопрос. *Население выдвинуло инициативу об объединении двух муниципальных образований. В каком порядке должно быть проведено голосование населения двух муниципальных образований — одновременно или последовательно?*

Если допустимо последовательное голосование, то в течение какого периода времени?

Ответ. Федеральным законом № 131-ФЗ не предусмотрены какие-либо требования к срокам голосования населения по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований или единовременного проведения голосования в различных населённых пунктах по одной и той же инициативе о преобразовании муниципальных образований.

Следовательно, представительные органы муниципальных образований могут назначить голосование, исходя из условий, определяющихся особенностями каждого муниципального образования. Однако

промежуток времени между двумя процедурами голосования не должен быть слишком велик, чтобы за этот период мнение населения по этому вопросу не изменилось.

Вопрос. *В положениях Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что наделение городского поселения статусом городского округа и лишение муниципального образования статуса городского округа является преобразованием муниципального образования и проводится с учётом мнения населения.*

Является ли наделение сельского поселения статусом городского поселения и лишение муниципального образования статуса городского поселения преобразованием муниципального образования?

В связи с тем, что в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ не допускалось вхождение посёлков в состав сельских поселений, многие посёлки, не имеющие перспективы развития до масштабов города, были наделены статусом городского поселения. Поскольку население в указанных посёлках в основном ведёт сельский образ жизни, поступают обращения об изменении их статуса на статус сельского поселения. Какие положения Федерального закона № 131-ФЗ следует при этом применить и требуется ли выявить согласие населения?

Ответ. Наделение сельского муниципального образования статусом городского поселения следует осуществлять по мере его социально-экономического развития, достижение положения, в котором на его территории преобладает городская застройка, и преобладающая часть населения занята в промышленном производстве. При этом первоначально этой территории должен быть присвоен статус посёлка или города, в соответствии с административно-территориальным делением субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон № 131-ФЗ не относит наделение сельского поселения статусом городского поселения к преобразованию муниципального образования, поскольку при этом, в отличие от наделения городского поселения статусом городского округа, не изменяются предметы ведения муниципального образования и полномочия органов местного самоуправления, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ, а также территориальная структура местного самоуправления.

В Федеральном законе № 131-ФЗ также не установлены требования по учёту мнения населения в этом случае, так как, как правило, наделение таких территорий иным статусом является констатацией характера социально-экономического развития и осуществляется на основе сложившегося общественного мнения.

Вопрос. *Обязан ли орган государственной власти субъекта Российской Федерации принять закон об объединении муниципальных образований в случае, если соответствующая инициатива поддержана населением?*

Ответ. Порядок объединения поселений, не влекущего изменений границ иных муниципальных образований, регулируется положениями части 3 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ. При этом не предусматриваются какие-либо ограничения в зависимости от типа объединяющихся поселений, но территория вновь образуемого муниципального образования должна отвечать требованиям статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ.

Объединение осуществляется законом субъекта Российской Федерации. Основным требованием, необходимым для осуществления объединения поселений, является наличие согласия населения каждого из объединяемых поселений, выраженное представительными органами каждого из поселений.

Из приведённых норм следует, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации не вправе принимать закон об объединении муниципальных образований при отсутствии согласия населения хотя бы одного из объединяющихся муниципальных образований. С другой стороны, согласие населения объединяющихся муниципальных образований не является фактором, обязывающим органы государственной власти субъекта Российской Федерации принять закон об объединении, поскольку, как уже отмечалось, окончательное решение данного вопроса является прерогативой органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Вопрос. *Возможно ли объединить все поселения муниципального района в городской округ?*

Ответ. В соответствии с частью 2 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ при наделении городского поселения статусом городского округа учитываются в том числе и перспективы развития городского поселения. При этом в указанной норме говорится о перспективе, подтверждённой генеральным планом данного городского поселения, то есть существующего муниципального образования, а не того, в которое он будет преобразован.

Частью 3¹ статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрена возможность объединения городского округа с поселением. При этом, в случае объединения с городским поселением, последнее утрачивает статус муниципального образования, и одновременно осуществляется изменение административно-территориального устройства субъекта

Российской Федерации, в результате которого происходит объединение городов как административно-территориальных единиц.

Системное толкование норм статьи 2, пункта 5 части 1, статьи 11, части 3¹ статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что в результате административно-территориальных преобразований, обязательных при объединении городских поселений с городским округом, должны быть упразднены все города (кроме города, находящегося на территории городского округа) и посёлки и присоединены к городу, находящемуся на территории городского округа. При этом в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ территорию поселения (а городской округ — поселение) составляют исторически сложившиеся земли населённых пунктов и другие земли, необходимые для рекреации и развития поселений. Вряд ли исторически сложившейся территорией данного города можно считать территорию другого города или посёлка, находящегося от него на расстоянии в десятки километров.

Рассматривая вопрос об объединении всех поселений, которые входят в состав муниципального района, с городским округом, следует учитывать положение Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которому объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительными органами указанных муниципальных образований. Должно быть также учтено мнение населения муниципального района, выраженное представительным органом муниципального района. Если объединяются все поселения, то данная норма становится невыполнимой, так как отсутствует население муниципального района. Кроме того, обращаем внимание на то, что федеральный закон не предусматривает возможность упразднения муниципального района.

Таким образом, предложенный Вами вариант преобразования территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, не соответствует Федеральному закону № 131-ФЗ. Дополнительно хотелось бы отметить, что согласно статье 11 Федерального закона № 131-ФЗ в состав городского округа могут входить сельские территории. Однако указанную норму не следует рассматривать, как разрешающую включать в состав городского округа территории в размерах территорий муниципальных районов. Наделять статусом городского округа целесообразно урбанизированную территорию, а не территорию, которая по своему экономическому потенциалу, по роду занятий населения является сельской.

ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ (вопросы и ответы по положениям главы 3)

Статьи 14–16. Вопросы местного значения

Вопрос. Относится ли к полномочиям органов местного самоуправления обеспечение жилыми помещениями детей-сирот?

Ответ. Правовую позицию по данному вопросу сформулировал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 05 февраля 2009 г. № 250-О-П. В этом решении суд сделал вывод, что предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, является государственным полномочием субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и возлагается на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Одновременно суд указал, что обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, вне очереди жилыми помещениями не ниже установленных социальных норм может быть возложено на органы местного самоуправления только в случае наделения их соответствующими полномочиями в порядке, установленном Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Согласно статье 6 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Вопрос. Относится ли к компетенции органов местного самоуправления обеспечение перевозки тел умерших в паталогоанатомические бюро и морги?

Ответ. Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ к вопросам местного значения всех видов муниципальных образований относится организация оказания ритуальных услуг и содержание мест захоронения. Полномочия органов местного самоуправления по решению данного вопроса местного значения конкретизируются в Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле». Кроме того, в соответствии с пунктом 9 части 1, части 1¹ статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления в це-

лях решения данного вопроса местного значения могут осуществлять и иные полномочия, установленные частью 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ, иными федеральными законами, уставами муниципальных образований. В частности, согласно статье 86 БК Российской Федерации органы местного самоуправления вправе самостоятельно устанавливать расходные обязательства муниципального образования по решению вопросов местного значения.

В соответствии со статьёй 26 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» финансовое обеспечение похоронного дела осуществляется за счёт средств бюджетов различных уровней. Данным законом на местные бюджеты прямо не возлагается финансирование расходов по предоставлению каких-либо ритуальных услуг, в том числе услуг по транспортировке тел умерших в морг или бюро судебно-медицинской экспертизы.

Исходя из вышеизложенного финансовое обеспечение транспортировки тел умерших для установления причин смерти и подготовки к погребению не является обязанностью органов местного самоуправления. Вместе с тем при регулировании в муниципальных правовых актах порядка решения такого вопроса местного значения, как организация оказания ритуальных услуг и содержание мест захоронения, органы местного самоуправления могут предусмотреть в уставе муниципального образования предоставление указанных услуг бесплатно за счёт средств местного бюджета.

***Вопрос.** Является ли предоставление жилых помещений и помещений для работы (служебных помещений) сотрудникам милиции (теперь полиции), предусмотренное Законом Российской Федерации «О милиции», обязанностью органов местного самоуправления? За счёт средств какого бюджета должно финансироваться исполнение данного полномочия?*

Ответ 1. Согласно статье 30 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» предоставление жилых помещений сотрудникам милиции, признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий, является обязанностью органов исполнительной власти, органов местного самоуправления. Вместе с тем к вопросам местного значения городских, сельских поселений и городских округов законодательство относит обеспечение жилыми помещениями лишь малоимущих граждан, проживающих в поселении (городском округе) и нуждающихся в улучшении жилищных условий (п. 6 ч. 1 ст. 14, п. 6 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ). При этом согласно статье 19 Федерального закона «Об общих принципах органи-

зации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации и не попадающие под перечень вопросов местного значения, установленный статьями 14, 15, 16 данного закона, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. В действующем Жилищном кодексе Российской Федерации (далее в тексте — ЖК Российской Федерации) также указано, что предоставление муниципального жилья в социальный наём иным категориям населения, помимо нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан, осуществляется в случае наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями (ч. 4 ст. 49). Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации в ряде решений не признавал обязанность органов местного самоуправления предоставлять жилье сотрудникам милиции и подобным категориям граждан (судьям, прокурорским работникам, работникам уголовно-исполнительной системы) отдельным государственным полномочием, указывая, что обеспечение жильём таких категорий граждан имеет как общегосударственное, так и местное значение: содержание муниципального жилищного фонда в силу закона относится к вопросам местного значения, а вопросы обеспечения жильём сотрудников милиции как граждан, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, подлежат совместному разрешению государственными органами и органами местного самоуправления (см., например, Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 09 апреля 2003 г. № 132-О, от 12 мая 2003 г. № 167-О, от 18 декабря 2003 г. № 470-О, от 08 июля 2004 г. № 303-О, от 09 июня 2005 г. № 224-О). При этом следует иметь в виду, что данные решения Конституционного Суда Российской Федерации были основаны на прежнем Жилищном кодексе РСФСР. Поскольку не ясна правовая природа полномочия органов местного самоуправления по предоставлению жилых помещений сотрудникам милиции и иным подобным категориям граждан, в настоящее время не определён и механизм финансирования расходов на его осуществление. Данные вопросы нуждаются в более чётком законодательном регулировании в соответствии с общими принципами разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления направлял соответствующие обращения в комитеты Государственной

Думы по безопасности, по бюджету и налогам для учёта в законотворческой деятельности, а также в Министерство финансов Российской Федерации и Министерство внутренних дел Российской Федерации. МВД России подтвердило актуальность данного вопроса и высказалось в поддержку предложения о необходимости оформления надлежащим образом передачи государственных полномочий по предоставлению жилья сотрудникам милиции и установления способа (методики) расчёта нормативов для определения общего объёма субвенций, предоставляемых на эти цели местным бюджетам из федерального бюджета (Письмо МВД России от 08 февраля 2010 г. № 3/10). Минфин России полагает, что в целях приведения указанных законодательных актов во взаимное соответствие может быть установлено предоставление служебных жилых помещений сотрудникам милиции из специализированного жилищного фонда (подобным образом была решена аналогичная проблема обеспечения жильём судей и сотрудников прокуратуры Федеральным законом от 22 августа 2004 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», а также обращает внимание, что Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» предусмотрен перевод милиции общественной безопасности на финансирование исключительно за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, а также разработка программы, направленной на обеспечение жильём сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации (Письмо Минфина России от 21 января 2010 г. № 01-02-03/10-12). При этом, независимо от рассмотрения полномочий по предоставлению муниципального жилья сотрудникам милиции как государственных полномочий либо как иных, расходы на их осуществление должны компенсироваться органам местного самоуправления из федерального бюджета. Применительно к отдельным государственным полномочиям, переданным органам местного самоуправления, это прямо закреплено частью 5 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ. Конституционный Суд Российской Федерации, не признавая данное полномочие делегированным государственным полномочием, в упомя-

нутых решениях также указывал, что его финансирование является расходным обязательством Российской Федерации и предполагает полную компенсацию из федерального бюджета возникающих при её осуществлении дополнительных расходов органов местного самоуправления. В связи с этим за последние годы сложилась достаточно устойчивая судебная практика по взысканию на основании исков органов местного самоуправления с Российской Федерации в лице Минфина России сумм в возмещение расходов, понесённых органами местного самоуправления на предоставление жилья сотрудникам милиции (например, одно из последних решений — Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № ВАС-2054/10).

2. Согласно частям 4 и 7 статьи 36 Закона Российской Федерации «О милиции» органы исполнительной власти и органы местного самоуправления предоставляют милиции служебные помещения, а участковым уполномоченным милиции — помещения для работы на обслуживаемых административных участках, оборудованные мебелью, оргтехниккой и средствами связи, и обеспечивают их техническую эксплуатацию, в том числе отопление и освещение и капитальный ремонт. Данное полномочие также не подпадает ни под один из вопросов местного значения, указанных в статьях 14, 15, 16 Федерального закона № 131-ФЗ. Как и в ситуации с предоставлением жилых помещений сотрудникам милиции, возникает вопрос о правовой природе данного полномочия. При этом в случае любой трактовки это означает, что органы местного самоуправления не обязаны финансировать осуществление данного полномочия за счёт собственных средств, и на основании части 2 статьи 132 либо статьи 133 Конституции Российской Федерации (в зависимости от понимания характера данного полномочия) расходы местных бюджетов, возникшие в связи с его осуществлением, подлежат компенсации из федерального бюджета. Кроме того, следует обратить внимание, что обязанность по предоставлению помещений возлагается не только на органы местного самоуправления, но и на органы исполнительной власти, в том числе субъектов Российской Федерации. Соответственно, в решении данного вопроса, в том числе софинансировании связанных с этим расходов, должны принимать участие и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а распределение обязанностей по его решению должно осуществляться в согласованном порядке.

Вопрос. *Как разграничиваются полномочия в сфере библиотечного обслуживания между муниципальными районами и поселениями и в связи с этим какое имущество библиотек должно быть передано органами*

местного самоуправления муниципального района поселениям? Правомерна ли частичная передача последним имущества библиотек (зданий, оборудования) при сохранении в районной собственности библиотечно-го фонда?

Ответ. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ вопросы местного значения муниципальных районов и поселений в составе районов в сфере библиотечного обслуживания носят однотипный характер. К ведению поселений отнесены организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения (п. 11 ч. 1 ст. 14); к компетенции муниципальных районов — организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов (п. 19 ч. 1 ст. 15). В законодательстве о библиотечном деле не содержится детализации полномочий по решению данных вопросов местного значения в зависимости от типа муниципальных образований. Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле» не дифференцирует библиотеки на поселенческие и межпоселенческие, не определяет различий между ними. В связи с этим затруднительно определить, какие библиотеки, включая их библиотечный фонд, в силу закона должны находиться в ведении поселений, а каким может быть придан статус межпоселенческих.

Для этих целей могут быть полезны Методические указания по реализации вопросов местного значения в сфере культуры городских и сельских поселений, муниципальных районов, утвержденные Приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 25 мая 2006 г. № 229, в которых излагаются возможные модели организации библиотечного обслуживания в условиях установленного Федеральным законом от № 131-ФЗ разграничения полномочий между муниципальными районами и поселениями. Решение вопроса о передаче библиотеки (полностью или частично) в ведение поселения либо сохранении в компетенции муниципального района решается в каждом конкретном случае с учётом как правового статуса библиотеки на момент разграничения имущества, так и избранной на данной территории модели организации библиотечного обслуживания.

При этом следует иметь в виду, что если библиотека в поселении на момент разграничения имущества являлась самостоятельным учреждением и библиотечный фонд находился у неё на праве оперативного управления, то сохранение данного фонда в ведении района при передаче зданий и оборудования поселениям возможно только при соблюдении установленного ГК Российской Федерации порядка изъятия

учредителем излишнего, неиспользуемого или используемого не по назначению имущества (ч. 2 ст. 296) либо после ликвидации или реорганизации библиотеки, в результате которых она лишится статуса самостоятельного юридического лица.

В связи с этим передача поселению части имущества библиотеки (здания, оборудования) при сохранении в распоряжении района библиотечного фонда не может рассматриваться сама по себе как не соответствующая закону, и оценка правомерности таких действий должна осуществляться в каждом конкретном случае с учётом указанных выше факторов.

Вопрос. *Каков порядок реализации органами местного самоуправления требования Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»? Имеют ли право органы местного самоуправления осуществлять муниципальный контроль за физическими и юридическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность? Следует ли создавать специальные органы для проведения муниципального контроля?*

Ответ. Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ) вводится понятие «муниципальный контроль». Он определяется как деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ под муниципальным правовым актом следует понимать решение по вопросам местного значения или выполнения отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) его должностным лицом, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер.

Из указанных норм федеральных законов следует, что проведение муниципального контроля правомерно в отношении соблюдения требо-

ваний муниципальных правовых актов, которые приняты по вопросам местного значения, установленным статьями 14–16 Федерального закона № 131-ФЗ. Правомерен он также и в отношении соблюдения требований муниципальных правовых актов, которые приняты в порядке реализации отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Системный анализ приведённых законодательных положений позволяет также сделать вывод о том, что содержание используемого в отношении муниципального контроля Федеральным законом № 294-ФЗ словосочетания «соответствующая сфера деятельности» включает в себя деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и переданных им отдельных государственных полномочий.

Из приведённого понятия муниципального правового акта следует, что он не может приниматься по вопросам, отнесённым к полномочиям органов государственной власти и не переданным органам местного самоуправления. Регулирование определённых видов деятельности, осуществляемой юридическими лицами и предпринимателями, относится к полномочиям федеральных органов государственной власти, соответственно органы местного самоуправления не вправе принимать акты по данному вопросу. В этой связи обращаем также ваше внимание на то, что согласно части 1 статьи 8 Федерального закона № 294-ФЗ уведомление о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности направляется в уполномоченный Правительством Российской Федерации в соответствующей сфере федеральный орган исполнительной власти, а не в орган местного самоуправления.

В части 1 статьи 6 Федерального закона № 294-ФЗ установлено, что определение органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности, осуществляется в соответствии с уставом муниципального образования. Из данного положения следует, что целесообразность разработки отдельного порядка осуществления муниципального контроля за выполнением требований определённого муниципального правового акта либо введение единого порядка его осуществления определяется в каждом муниципальном образовании самостоятельно.

Как уже указывалось, одним из направлений муниципального контроля является контроль за выполнением требований муниципальных

правовых актов, принятых по вопросам местного значения. Контроль за использованием земель для поселений, муниципальный лесной контроль и надзор для городских округов установлен как вопрос местного значения, соответственно на его осуществление распространяется действие Федерального закона № 294-ФЗ. Экологический контроль Федеральным законом № 131-ФЗ к вопросам местного значения не отнесён.

Согласно Земельному кодексу Российской Федерации (далее в тексте — ЗК Российской Федерации) органы местного самоуправления вправе принимать правовые акты, регулирующие земельные отношения, в пределах тех полномочий в данной сфере, которые для них определены указанным кодексом, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Аналогичное положение содержится в Лесном кодексе Российской Федерации по вопросу участия органов местного самоуправления в регулировании лесных отношений. В сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, к полномочиям органов местного самоуправления поселений относится организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, органов местного самоуправления муниципальных районов — организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды и организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, органов местного самоуправления городских округов — организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа, организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. Соответственно в области охраны окружающей среды муниципальные правовые акты принимаются именно по данным вопросам.

Согласно статье 1 Федерального закона № 294-ФЗ устанавливаются порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление муниципального контроля; порядок взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, при организации и проведении проверок; права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, их должностных лиц при проведении проверок; права и обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. Из приведённой нормы следует, что Федеральный закон № 294-ФЗ не наделяет органы местного самоуправления какими-либо государственными полномочиями, соответственно не требуется передача материальных и финансовых средств.

Статья 6 Федерального закона № 294-ФЗ предусматривает самостоятельность муниципальных образований в определении структуры органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля. Такой контроль может осуществляться как уже существующими, так и специально созданными органами местного самоуправления. Вопрос структуры органов местного самоуправления, в том числе и осуществляющих муниципальный контроль, не является предметом регулирования Федерального закона № 294-ФЗ, а должен быть решён в уставе муниципального образования.

Также следует учитывать, что осуществление контрольных полномочий является специфической функцией органов власти. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ч. 3 ст. 15) запрещает совмещение функций органов власти и функций хозяйствующих субъектов, кроме случаев, предусмотренных законодательством. Например, Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает, что местная администрация, являясь органом местного самоуправления, является и муниципальным учреждением (ч. 7 ст. 37, ч. 2 ст. 41). Однако в отношении обычных муниципальных учреждений, создаваемых в соответствии с частью 4 статьи 52 Федерального закона № 131-ФЗ, подобное исключение не предусмотрено. Следовательно, осуществление муниципального контроля на муниципальные учреждения, не являющиеся органами местного самоуправления, возложено быть не может. Такие учреждения могут лишь осуществлять техническое (вспомогательное) обеспечение решаемых органами местного самоуправления задач (подготовка документов, ведение баз данных, сбор сведений и тому подобное).

Вопрос. *Что понимается под первичными мерами пожарной безопасности? Является ли обязательным создание муниципальной пожарной охраны?*

Ответ. В соответствии со статьёй 19 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» к полномочиям органов местного самоуправления в области пожарной безопасности относится обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населённых пунктов поселений.

Необходимо отметить, что тушение пожаров в населённых пунктах относится к полномочиям территориальных подразделения федеральной противопожарной службы, оперативное руководство которыми осуществляют органы государственной противопожарной службы субъектов Российской Федерации (статьи 16, 18 указанного федерального закона).

Под первичными мерами пожарной безопасности понимается реализация принятых в установленном порядке норм и правил по предотвращению пожаров, спасению людей и имущества от пожаров, являющихся частью комплекса мероприятий по организации тушения пожаров (статья 1 указанного федерального закона).

При принятии первичных мер пожарной безопасности следует руководствоваться «Правилами пожарной безопасности в Российской Федерации», утверждёнными приказом МЧС России от 18 июня 2003 г. № 313.

Согласно статье 19 указанного федерального закона, вопросы организационно-правового, финансового, материально-технического обеспечения первичных мер пожарной безопасности в границах населённых пунктов поселений, городских округов устанавливаются нормативными актами органов местного самоуправления.

Также одной из первичных мер пожарной безопасности может являться создание в муниципальном образовании муниципальной и добровольной пожарной охраны. При этом создание муниципальной пожарной охраны не является обязательным для муниципальных образований.

Вопрос. В Федеральном законе № 131-ФЗ и иных законах, определяющих полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, не указывается какой орган местного самоуправления — представительный или исполнительный — обладает правом исполнять соответствующие полномочия. Депутаты представительного органа вмешиваются в деятельность местной администрации и принимают решения по вопросам местного значения.

Глава местной администрации считает, что депутаты превышают свои полномочия, поскольку решение вопросов местного значения, если иное не установлено федеральными законами, является полномочием исполнительного органа.

Кто прав — депутаты или глава?

Ответ. В соответствии с положениями Федерального закона № 131-ФЗ полномочия представительного и исполнительного органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения разграничиваются уставом муниципального образования (ч. 8 ст. 22, ч. 8 ст. 25, ч. 3 ст. 34, ч. 11 ст. 35, ч. 1 ст. 37, п. 5 ч. 1 ст. 44). В Федеральном законе № 131-ФЗ установлены отдельные полномочия представительного органа и исполнительно-распорядительного органа с целью обеспечения конституционных гарантий осуществления местного самоуправления.

В отраслевых федеральных законах, как правило, компетенция органов местного самоуправления не разграничивается (в качестве субъекта правоотношений указываются органы местного самоуправления муниципального образования во множественном числе). В таких случаях в уставе муниципального образования или нормативных правовых актах, принятых в соответствии с уставом, также должны быть разграничены компетенция и полномочия между органами местного самоуправления муниципального образования.

В некоторых случаях (в узко специализированных законодательных актах) полномочия представительного органа, исполнительного органа или выборного должностного лица (главы муниципального образования) устанавливаются непосредственно (например, в законодательстве, регулирующем избирательные права граждан), но такой способ определения полномочий органов местного самоуправления скорее является исключением, чем правилом.

Таким образом, разграничение полномочий между органами местного самоуправления (в том числе по решению вопросов местного значения) должно осуществляться уставом муниципального образования, а также нормативными правовыми актами, принимаемыми в соответствии с уставом муниципального образования.

При разграничении полномочий следует руководствоваться принципом разделения функций исполнительных и представительных органов: к полномочиям представительного органа относить нормативное регулирование, утверждение нормативных актов, подготовленных администрацией, контроль и оценку исполнения полномочий администрацией и ее должностными лицами и тому подобное, а к полномочиям администрации — исполнительно-распорядительные функции.

В соответствии с изложенным не имеется правовых оснований для утверждения, что полномочия органов местного самоуправления, установленные в федеральных законах и не отнесённые (данными федеральными законами) к компетенции представительных органов, относятся к ведению исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований.

Вопрос. *Определения многих вопросов местного значения поселений и муниципального района имеют тождественное или очень близкое значение. Можно ли разграничить решение вопросов местного значения в указанных случаях между муниципальным районом и поселениями, входящими в его состав, законом субъекта Российской Федерации или уставом муниципального образования?*

Если разграничить нельзя, то для органов какого муниципального образования решение подобных вопросов местного значения является обязательным, а для какого — необязательным?

Ответ. Действительно, определения ряда вопросов местного значения городских и сельских поселений и муниципальных районов полностью тождественны или в значительной части совпадают.

Разграничивать вопросы местного значения в таких случаях какими-либо нормативными актами не требуется, поскольку разграничение предметов ведения между муниципальными районами и входящими в их состав муниципальными образованиями уже осуществлено Федеральным законом № 131-ФЗ. Совпадение определений или даже их тождественность означает, что данные вопросы местного значения должны решаться как органами местного самоуправления муниципального района, так и органами местного самоуправления входящих в его состав поселений.

При этом вопросы местного значения решаются органами местного самоуправления самостоятельно, исходя из уровня спроса населения на общественные услуги по таким вопросам местного значения, а также финансовых и экономических возможностей.

Например, по вопросу местного значения, определённого в пункте 14 части 1 статьи 14 и пункте 26 части 1 статьи 15, — «обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий» — для органов местного самоуправления сельских поселений актуально:

создание условий для занятий жителей физической культурой и спортом по месту жительства (строительство и содержание спортивных сооружений и площадок);

участие местных спортсменов в спортивных соревнованиях районного и регионального значения;

развитие детско-юношеского спорта в образовательных учреждениях.

С этой целью органы местного самоуправления поселений могут проводить первенства муниципального образования, спортивные праздники и соревнования, приуроченные к знаменательным датам, межмуниципальные соревнования, первенства и встречи спортивных коллективов.

Органы местного самоуправления сельских поселений при решении данного вопроса местного значения должны взаимодействовать с органами местного самоуправления муниципального района:

участвовать в организации и проведении спортивных мероприятий районного значения (п. 26 ч. 1 ст. 15);

принимать участие в региональных программах по развитию физкультуры и спорта;

обеспечивать участие жителей поселений в региональных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятиях (п. 30 ч. 3 ст. 26¹ Федерального закона от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее в тексте — Федеральный закон № 184-ФЗ)).

Вместе с тем органы местного самоуправления муниципального района могут направлять на цели развития физической культуры и спорта более значительные средства, чем сельские поселения, с тем чтобы обеспечивать удовлетворение потребностей всех жителей муниципального района, а также отдельных потребностей на качественно более высоком уровне.

На общественные услуги по некоторым другим вопросам местного значения в отдельных муниципальных образованиях спрос может отсутствовать полностью. Например, в некоторых поселениях, в которых нет водных акваторий водоёмов общего пользования, не существует спроса на такую общественную услугу, как обеспечение безопасности людей на водных объектах, охрана их жизни и здоровья.

Если на территории района только на территории одного поселения имеются акватории водоёмов общего пользования, при использовании которыми может возникнуть угроза безопасности людей на водных объектах, очевидно, можно считать, что в масштабе территории района спрос на такую услугу невелик и может удовлетворяться органами местного самоуправления поселения.

Если же такие акватории велики, и угрозы безопасности людей на водных объектах значительны, то органы местного самоуправления муниципального района могут создавать специализированные формирования по спасению людей на водных объектах, а также осуществлять координацию деятельности таких формирований, созданных органами местного самоуправления поселений.

Обязательность вопросов местного значения следует из конституционной природы их правового содержания — обязанности обеспечения конституционных прав и свобод граждан, таких как создание условий для осуществления права граждан на:

жилище, бесплатное предоставление жилья нуждающимся в жилище малоимущим гражданам;

бесплатное предоставление медицинской помощи в муниципальных учреждениях здравоохранения;

бесплатное предоставление дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в муниципальных образовательных учреждениях;

бесплатное предоставление высшего образования в муниципальных образовательных учреждениях;

владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;

формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;

установление местных налогов и сборов;

осуществление охраны общественного порядка;

создание условий для проведения досуга и отдыха, занятий физической культурой и спортом, участия населения в культурной жизни, доступности для населения культурных ценностей, исторического и культурного наследия, памятников истории и культуры;

благоприятную окружающую среду.

Перечисленные права следуют из статей 37, 40, 41, 42, 44, 130, 132, Конституции Российской Федерации, а также из положений отраслевых федеральных законов.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления решают вопросы местного значения самостоятельно. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения регулируются также отраслевыми федеральными законами.

В федеральных законах могут быть установлены предписания, определяющие обязанности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Вопрос. При определении полномочий органов местного самоуправления в Федеральном законе № 131-ФЗ используются формулировки — «создание условий», «организация», «обеспечение», значение которых остаётся неясным.

Какие из этих полномочий являются обязательными?

Также остаётся неопределённым вопрос о том, каким образом могут быть реализованы эти полномочия, если доходов местного бюджета недостаточно для того, чтобы реализовать все полномочия органов местного самоуправления?

Ответ. Действительно, в Федеральном законе № 131-ФЗ при характеристике вопросов местного значения используются различные формулировки, такие как «организация», «создание условий» либо «обеспечение условий», «участие», «оказание содействия», содержание которых непосредственно в законе не раскрыто. Представляется, что подобные

терминологические различия в известной степени отражают разницу в полномочиях, которые должны осуществлять органы местного самоуправления при решении тех или иных вопросов местного значения.

Так, термин «организация» в первую очередь применяется в тех случаях, когда от органов местного самоуправления требуется создание системы, обеспечивающей функционирование определённой сферы деятельности. В основном данный термин используется по отношению к тем вопросам местного значения, предоставление услуг определённого объёма и качества в рамках решения которых гарантировано Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Организация решения подобных вопросов местного значения может осуществляться как силами муниципальных предприятий и учреждений, так и путём размещения муниципального заказа, привлечения частных подрядчиков. Однако, с учётом того, что предоставление соответствующих услуг является обязательным для муниципального образования и должно быть гарантировано потребителю, решение подобных вопросов во многих (хотя и не во всех) случаях обеспечивается силами бюджетных учреждений, муниципальных предприятий либо с помощью имущества, относящегося к муниципальной казне.

Термин «создание условий» либо «обеспечение условий» не предполагает столь жёстких обязательств по объёму и качеству предоставления услуг, как термин «организация». При решении данных вопросов местного значения деятельность органов местного самоуправления в большей мере связана не с прямым управляющим воздействием, а с созданием благоприятных институциональных условий и стимулов. Тем не менее, при отсутствии альтернативных способов предоставления услуг (например, в сфере культуры, библиотечного дела) они могут оказываться муниципальными организациями.

Наконец, при применении терминов «участие» и «оказание содействия» законодатель имел в виду наименьшую степень управляющего воздействия муниципальных органов, которая зачастую реализуется в форме простого соблюдения общеобязательных норм, установленных отраслевыми федеральными законами.

Полномочия по решению вопросов местного значения устанавливаются федеральными законами, уставами муниципальных образований и осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно, а возникающие в связи с этим финансовые обязательства исполняются за счёт средств местных бюджетов. При этом подчинённость органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местно-

го самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования не допускается (ч. 3 ст. 17, ч. 2 ст. 18 Федерального закона).

Таким образом, механизмы создания (обеспечения) условий в той или иной сфере избираются органами местного самоуправления каждого муниципального образования самостоятельно, исходя из норм федерального законодательства и устава муниципального образования и реальных потребностей жителей. Достаточность (или недостаточность) избранных механизмов, в том числе существующей сети муниципальных организаций, может быть установлена только представительным органом муниципального образования при реализации своей исключительной компетенции по контролю за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

В случае недостаточности доходов местных бюджетов для решения вопросов местного значения недостающие финансовые средства предоставляются из доходов бюджета субъекта Российской Федерации.

Статья 17. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения

***Вопрос.** Как должен быть определён порядок опубликования муниципальных правовых актов? Является ли обязательным учреждение средства массовой информации в муниципальном образовании? Требуется ли соблюдать конкурсные процедуры при размещении заказов на опубликование официальной информации?*

Ответ. Согласно норме пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ порядок официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов определяется уставом муниципального образования. Данный порядок должен обеспечивать возможность ознакомления граждан с указанными актами (ч. 3 ст. 47). При этом установление порядка опубликования (в том числе конкретного издания-публикатора) в иных муниципальных правовых актах (помимо устава муниципального образования) Федеральным законом № 131-ФЗ не предусмотрено. Следует также учитывать, что сама по себе запись в уставе муниципального образования не порождает каких-либо обязанностей для средств массовой информации.

В целях опубликования муниципальных правовых актов Федеральный закон № 131-ФЗ (п. 7 ч. 1 ст. 17) относит к полномочиям органов местного самоуправления учреждения печатного средства массовой информации. Право органов местного самоуправления в части учреждения

средств массовой информации ограничивается Федеральным законом № 131-ФЗ как по форме — они не могут учреждать иные средства массовой информации, кроме печатных, так и по количеству — одним органом может быть учреждено только одно средство массовой информации. При этом учреждение печатного средства массовой информации является не обязанностью, а именно правом органов местного самоуправления.

В случае, когда по объективным причинам (например, малая численность жителей, особенности расположения муниципального образования и тому подобное) опубликование в печатных средствах массовой информации нецелесообразно и собственное средство массовой информации органами местного самоуправления не учреждено, законным и допустимым является обнародование муниципальных правовых актов (включая уставы муниципальных образований), например, путём вывешивания их текстов в общедоступных местах либо иным способом. При этом, однако, такой способ обнародования должен быть предусмотрен уставом муниципального образования, а кроме того уставом или иным правовым актом муниципального образования должны быть определены лица, ответственные за своевременность и достоверность обнародования информации, установлены сроки обновления информации, определён порядок ознакомления с актами, снятыми со стенда — определены гарантии доступности каждому жителю муниципальных документов, содержащих положения, затрагивающие его права, свободы и обязанности.

Для решения задачи опубликования органы местного самоуправления могут реализовать своё полномочие, установленное пунктом 7 части 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ, и выступить учредителем печатного средства массовой информации. В этом случае их права в отношении публикации муниципальных правовых актов, иной официальной информации будут определяться уставом редакции.

В соответствии со статьями 18 и 19 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» учредитель утверждает устав редакции и (или) заключает договор с редакцией средства массовой информации (главным редактором). В уставе редакции определяется её юридический статус. В уставе может быть предусмотрено, что редакция не является юридическим лицом, либо определена организационно-правовая форма, в которой редакция регистрируется в качестве юридического лица в установленном порядке.

Прямое финансирование газеты, учреждённой в соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ, без проведения конкурсных процедур, предусмотренных положениями Федерального закона № 94-ФЗ, возможно в следующих случаях.

1. Если редакция указанной газеты не является юридическим лицом, её деятельность, не связанная с использованием услуг сторонних организаций, обеспечивается в порядке финансирования подразделения органа местного самоуправления (либо органа (подразделения) местной администрации, наделённого статусом юридического лица в порядке, предусмотренном частью 3 статьи 41 Федерального закона № 131-ФЗ), в составе которого редакция газеты осуществляет свою деятельность.

Деятельность редакции, связанная с использованием услуг сторонних организаций, например, услуг по печати и распространению тиража газеты, в этом случае финансируется в порядке, определённом Федеральным законом № 94-ФЗ.

2. Если редакция указанной газеты является юридическим лицом и зарегистрирована как муниципальное учреждение, её деятельность, не связанная с использованием услуг сторонних организаций, обеспечивается в порядке финансирования бюджетных учреждений в соответствии с положением абзаца 2 статьи 69¹ БК Российской Федерации.

Деятельность редакции, связанная с использованием услуг сторонних организаций, финансируется в порядке, указанном в пункте 1 настоящего разъяснения. При этом редакция выступает заказчиком услуг сторонних организаций.

3. Если редакция указанной газеты является юридическим лицом и зарегистрирована как автономное учреждение, её деятельность, направленная на выполнение задания учредителя по опубликованию официальной информации органов местного самоуправления, финансируется в соответствии с положением абзаца 3 статьи 69¹ БК Российской Федерации.

Субсидирование (например, путём предоставления грантов) средств массовой информации, публикующих официальную информацию органов местного самоуправления, но зарегистрированных в иных организационно-правовых формах, возможно также в порядке, предусмотренном статьёй 78 БК Российской Федерации.

Следует особо обратить внимание на то, что применение конкурсных процедур, предусмотренных положениями Федерального закона № 94-ФЗ, с целью выбора печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации неправомерно. Это не относится к предмету регулирования Федерального закона № 94-ФЗ, который регулирует исключительно отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд. Следовательно, он подлежит применению толь-

ко в тех случаях, когда органами местного самоуправления не были реализованы перечисленные выше механизмы прямого финансирования, и опубликование официальной информации осуществляется на основе гражданско-правового договора.

НАДЕЛЕНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ (вопросы и ответы по положениям главы 4)

Статья 19. Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

***Вопрос.** В статье 19 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что полномочия органов местного самоуправления, закрепленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесённым настоящим федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. В соответствии с пунктом 4 части 7 статьи 85 Правительство Российской Федерации должно было до 1 января 2005 года внести в Государственную Думу законопроекты с целью приведения федеральных законов в соответствие с Федеральным законом № 131-ФЗ.*

Однако указанные законопроекты не внесены, в связи с чем возникает вопрос: обязаны ли органы местного самоуправления исполнять полномочия, установленные федеральными законами, по вопросам, не отнесённым Федеральным законом № 131-ФЗ к вопросам местного значения, которыми органы местного самоуправления не наделены как отдельными государственными полномочиями?

***Ответ.** В соответствии с Конституцией Российской Федерации федеральные законы имеют верховенство, применяются на всей территории Российской Федерации и не могут противоречить положениям Конституции Российской Федерации и федеральным конституционным законам. Возможность установления каких-либо иерархических отношений между федеральными законами Конституцией Российской Федерации не предусмотрена. Вместе с тем в случае коллизии норм федеральных законов, имеющих равную юридическую силу, по общему правилу применяются положения того из них, что принят позднее.*

Данный подход нашёл своё отражение и в норме части 12 статьи 85 Федерального закона № 131-ФЗ.

Вопрос. *Органы местного самоуправления сельских советов нашего района осуществляли регистрацию актов гражданского состояния. Теперь мы лишены этого права, что создаёт крайние неудобства для наших жителей, поскольку для этого требуется ехать в район за 30—50 километров. В районе нам сказали, что для того, чтобы сельские администрации вновь могли бы регистрировать рождение ребёнка, вступление в брак и смерть, нужно, чтобы наш сельсовет был наделён таким государственным полномочием. Почему предусмотрена такая сложная процедура и может ли Государственная Дума наделить наш сельсовет этими полномочиями.*

Ответ. В соответствии с частью 2 статьи 4 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» органы местного самоуправления, в том числе и органы местного самоуправления сельских поселений, могут наделяться полномочиями по государственной регистрации рождения, заключения брака, расторжения брака, установления отцовства, смерти законом субъекта Российской Федерации.

Представительный орган сельского поселения или муниципально-го района могут внести в законодательный орган субъекта Российской Федерации соответствующую законодательную инициативу.

Статья 20. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

Вопрос. *Вправе ли органы местного самоуправления устанавливать льготы отдельным категориям граждан в виде первоочередного приёма их детей в муниципальные дошкольные образовательные учреждения в порядке реализации части 5 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ?*

Ответ. В соответствии со статьёй 16 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» общие требования к приёму граждан в образовательные учреждения регулируются данным законом и другими федеральными законами, а в государственные и муниципальные образовательные учреждения — также типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов; правила приёма граждан в образовательное учреждение определяются учредителем образовательного учреждения в соответствии с законодательством Российской Федерации и закрепляются в уставе

образовательного учреждения. Органы местного самоуправления вправе регулировать вопросы приёма детей в дошкольные образовательные учреждения только в отношении муниципальных дошкольных образовательных учреждений в качестве учредителей последних. При этом в любом случае такое регулирование должно соответствовать федеральному законодательству.

Вопросы очерёдности предоставления мест в дошкольных образовательных учреждениях непосредственно связаны с реализацией права граждан на общедоступное и бесплатное дошкольное образование (ч. 1 ст. 43 Конституции Российской Федерации) и, соответственно, их регулирование относится к исключительной компетенции Российской Федерации (ст. 71 Конституции Российской Федерации). В настоящее время первоочередное или внеочередное предоставление мест в дошкольных образовательных учреждениях предусмотрено рядом федеральных законов: «О милиции», «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», «О статусе военнослужащих», «О прокуратуре Российской Федерации», «О статусе судей в Российской Федерации». В связи со сказанным полагаем, что расширение перечня лиц, имеющих приоритетное право на приём в дошкольные учреждения, возможно только нормативными правовыми актами федерального уровня.

Что касается части 5 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ, то в ней речь идёт об установлении дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан за счёт средств местного бюджета. Подразумевается, что такие меры повышают уровень социального обеспечения некоторых социально незащищённых категорий населения по сравнению с общим гарантированным уровнем, но не в ущерб ему. В условиях дефицита мест в дошкольных образовательных учреждениях первоочередное их предоставление одним гражданам приведёт к отказу в этом другим, то есть к ухудшению социального и правового положения одних категорий граждан за счёт предоставления льгот другим. По существу, в таком случае речь идёт не об установлении дополнительных (по отношению к общему уровню) мер социальной поддержки, а о регулировании степени социального обеспечения различных категорий граждан, что не относится к компетенции местного самоуправления.

На основании вышеизложенного полагаем, что органы местного самоуправления не вправе устанавливать льготы отдельным категориям граждан в виде первоочередного приёма их детей в муниципальные дошкольные образовательные учреждения.

Вопрос. *В части 3 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. В случае нехватки финансовых средств, переданных муниципальному образованию для исполнения отдельных государственных полномочий через субвенции, предусмотренные в федеральном бюджете или бюджете субъекта Российской Федерации, вправе ли органы местного самоуправления не исполнять указанные отдельные государственные полномочия или отказаться от их исполнения?*

Ответ. Нет, не вправе.

Действие федеральных законов и иных норм права, а также обязанности физических и юридических лиц, органов публичной власти их исполнять не могут быть обусловлены достаточностью или недостаточностью финансовых ресурсов у субъектов права.

В случае недофинансирования или задержки финансирования органов местного самоуправления на исполнение отдельных государственных полномочий, которыми они наделены, органы местного самоуправления, физические и юридические лица, понёсшие ущерб в результате этого, а также прокуроры вправе оспорить действия (бездействие) органов государственной власти, ответственных за обеспечение органов местного самоуправления финансовыми средствами в соответствии со статьями 245—250 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее в тексте — ГПК Российской Федерации).

В случае несоответствия объёма субвенций местным бюджетам предусмотренных для финансирования исполнения отдельных государственных полномочий, реальным потребностям, ведущего к нарушениям прав конкретных граждан на получение гарантированных законом платежей, компенсаций, социальной помощи, медицинских услуг, бесплатных лекарств или иных видов льготного обслуживания, указанные граждане могут обжаловать действия (бездействие) органов государственной власти в соответствии со статьями 254—258 ГПК Российской Федерации.

Часть 3 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ не может быть основанием для неисполнения или отказа от исполнения закона, которым органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями, поскольку она не освобождает органы местного самоуправления от гражданской ответственности, а должностных лиц органов местного самоуправления — от административной, уголовной или гражданской ответственности в случае её наступления в связи с неисполнением полномочий, возложенных на них законом.

Ответственность в указанной норме по своей юридической природе скорее относится к позитивной ответственности (означающей оценку объёма и качества исполнения полномочий в зависимости от наличных финансовых средств), чем к негативной ответственности, которая предполагает санкции в случае её наступления.

Вместе с тем следует отметить, что правовое регулирование порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, финансового обеспечения исполнения указанных полномочий нуждается в дальнейшем совершенствовании.

ФОРМЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (вопросы и ответы по положениям главы 5)

Статья 23. Муниципальные выборы

***Вопрос.** Может ли законом субъекта Российской Федерации устанавливаться только одна избирательная система, применяемая на муниципальных выборах?*

Ответ. В соответствии с частью 3 статьи 23 Федерального закона № 131-ФЗ законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. В соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

Приведённое положение Федерального закона № 131-ФЗ означает, что закон субъекта Российской Федерации должен обеспечивать возможность выбора муниципальным образованием одной избирательной системы из нескольких, установленных субъектом Российской Федерации.

Таким образом, установление законом субъекта Российской Федерации только одной избирательной системы, применяемой при проведении муниципальных выборов, не соответствует Федеральному закону № 131-ФЗ.

Частью 3¹ статьи 23 установлено специальное требование в отношении выборов представительных органов муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов. Не менее половины депутатских мандатов в таких представительных органах распределяются в соответствии с законодательством о выборах между списками

кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. При этом полагаем, что для сельских и городских поселений использование пропорциональной системы при выборах депутатов представительных органов нежелательно.

Вопрос. *Какой орган или должностное лицо уполномочены назначать выборы в случае преобразования муниципального образования?*

Ответ. В соответствии со статьёй 34 Федерального закона № 131-ФЗ структура органов местного самоуправления муниципального образования, которое создано в результате преобразования муниципального образования, определяется на местном референдуме. Назначение выборов в органы местного самоуправления в данном случае осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (далее в тексте — Федеральный закон № 67-ФЗ). Согласно указанному закону в случае отсутствия органа или должностного лица, уполномоченного назначить выборы, а также отсутствия и невозможности формирования соответствующей избирательной комиссии избиратели, избирательные объединения, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, прокурор имеют право обратиться в суд, который вправе возложить на избирательную комиссию субъекта Российской Федерации обязанность сформировать временную избирательную комиссию. Кроме того, суд вправе установить срок, в течение которого указанная комиссия должна назначить выборы.

В таком же порядке назначаются выборы в представительный орган вновь образованного муниципального образования, если в течение месяца со дня принятия закона субъекта Российской Федерации граждане не выступают с инициативой проведения местного референдума о структуре органов местного самоуправления. В этом случае структура определяется представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания. Определение срока полномочий данного органа возможно в решении суда в соответствии со статьёй 3 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». Число депутатов представительного органа должно соответствовать минимальной численности, установленной Федеральным законом № 131-ФЗ, как это предусмотрено статьёй 4 Федерального закона № 138-ФЗ.

Статья 27. Территориальное общественное самоуправление

***Вопрос.** В чем заключается сущность территориального общественного самоуправления? Какими актами регулируется деятельность ТОС? Какой орган — представительный орган или местная администрация — должен утвердить границы территориального общественного самоуправления?*

Ответ. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 131) и Федеральным законом № 131-ФЗ (ч. 1 ст. 10) местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских и сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородской территории городов федерального значения. Решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования (вопросов местного значения) осуществляется населением непосредственно или через органы местного самоуправления.

ТОС является одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, которое может осуществляться на части территории поселения (ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ).

Важно обратить внимание на то, что организация ТОС на той или иной территории не является обязательной (в отличие от местного самоуправления), а само ТОС представляет собой самоорганизацию граждан по месту жительства для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. При этом органы ТОС не являются органами местного самоуправления, и передача им полномочий, которыми обладают органы местного самоуправления, Федеральным законом не предусматривается.

В соответствии с нормами части 1 статьи 6 и части 11 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ порядок организации и осуществления ТОС помимо Федерального закона определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Регулирование ТОС правовыми актами субъектов Российской Федерации Федеральным законом № 131-ФЗ не предусмотрено.

Согласно части 1 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ границы территории, на которой осуществляется ТОС, утверждаются представительным органом муниципального образования по предложению населения, проживающего на данной территории.

***Вопрос.** В какой организационно-правовой форме регистрируется ТОС? Подлежат ли регистрации в качестве юридических лиц органы*

ТОС? Возможно ли осуществление ТОС хозяйственной деятельности без регистрации в качестве юридического лица?

Ответ. Правовой статус, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации ТОС в качестве юридического лица определяют Федеральный закон № 131-ФЗ, а также ГК Российской Федерации и Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Часть 3 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» допускает создание некоммерческих организаций не только в форме общественных или религиозных организаций (объединений), некоммерческих партнёрств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, но и в других формах, предусмотренных федеральными законами.

Одной из таких форм является ТОС — его регистрация в организационно-правовой форме некоммерческой организации предусмотрена частью 5 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ. Следовательно, ТОС является самостоятельной формой некоммерческой организации.

Для осуществления органами ТОС хозяйственной деятельности необходимо, чтобы ТОС имело статус юридического лица, поскольку это дает право органам ТОС участвовать в гражданских правоотношениях.

Вопрос. *Граждане участвуют в ТОС по месту их жительства. Должны ли граждане быть зарегистрированы на соответствующей территории? Если нет, то каким образом определяется и подтверждается факт проживания гражданина на данной территории?*

Ответ. В соответствии с Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» место жительства — это жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом манёвренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Данное понятие применяется во всех случаях, когда в законодательстве идёт речь о месте жительства гражданина, в том числе в положениях Федерального закона № 131-ФЗ об организации территориального общественного самоуправления.

Вопрос. *Может ли на территории ТОС, осуществляемого в границах микрорайона, быть образовано ТОС в группе жилых домов или в подъезде? Вправе ли представительный орган муниципального образования устанавливать муниципальным правовым актом ограничение «на одной территории — одно ТОС»*

Ответ. Федеральным законом от № 131-ФЗ предусмотрено, что территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населённый пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

При этом в Федеральном законе № 131-ФЗ не содержится норм, запрещающих создание территориального общественного самоуправления, охватывающего меньшую территорию проживания граждан (например, ТОС группы жилых домов), в границах действующего ТОС (например, ТОС микрорайона), равно как и требований получения при принятии решения о создании нового ТОС согласия граждан действующего ТОС.

Нет необходимости и собирать конференцию об изменении границ зарегистрированного ТОС в связи с образованием в его границах нового ТОС. В случае образования меньшего ТОС границы большего не меняются. Представляется, что будет достаточно провести конференцию граждан, проживающих на территории вновь создаваемого ТОС, охватывающее меньшую территорию.

Представительный орган муниципального образования вправе устанавливать муниципальным правовым актом (уставом муниципального образования и/или положением о ТОС) ограничение «на одной территории — одно ТОС». Такое ограничение имеет смысл в значении «одно ТОС — точно такая же территория». При этом в данном акте, с нашей точки зрения, следует сделать оговорку, что это не касается случая, когда в границах действующего ТОС возникает инициатива создать ТОС, охватывающий меньшую территорию проживания граждан («ТОС в ТОС»). Но в случае «ТОС в ТОС» необходимо в указанном акте закрепить механизмы взаимодействия ТОС и их органов, разграничение их компетенций и так далее

Вопрос. *Могут ли служить основанием для отказа в регистрации ТОС: отсутствие жилых домов на предложенной территории, наличие собственника или арендатора земельного участка при отсутствии их волеизъявления на включение участка в состав границы ТОС?*

Ответ. Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает возможность осуществления ТОС в пределах таких территорий проживания

граждан, как группа жилых домов, жилой микрорайон, сельский населённый пункт, не являющийся поселением. Естественно, что в этих случаях деятельность ТОС распространяется и на территорию, которая непосредственно не занята жилыми домами. Но при этом ТОС не может выходить за пределы своих полномочий.

В границах территории осуществления ТОС могут располагаться земельные участки, находящиеся в собственности или в аренде физических или юридических лиц. В этом случае ТОС должно осуществлять свою деятельность, не нарушая прав собственников или арендаторов. Волеизъявление собственника или арендатора относительно включения их участка в границы осуществления ТОС Федеральным законом № 131-ФЗ не предусмотрено.

Вопрос. *Возможно ли делегирование органам ТОС отдельных полномочий органов местного самоуправления?*

Ответ. ТОС не являются органами местного самоуправления, то есть органами публичной власти. ТОС — это одна из форм участия населения в местном самоуправлении, реализация которой зависит от желания граждан непосредственно предпринимать практические действия в сфере вопросов местного значения. Поэтому некорректно говорить о передаче полномочий органов местного самоуправления ТОС. Вместе с тем органы местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ вправе привлекать ТОС на договорных условиях к решению вопросов местного значения, выделяя им на определённые цели средства местных бюджетов. В данном случае речь идёт именно о праве органов местного самоуправления. Федеральный закон не содержит положения о том, что в случае осуществления на определённой территории ТОС органы местного самоуправления обязаны заключать с ним договор. Однако в случае осуществления хозяйственной деятельности ТОС с использованием средств местных бюджетов заключение договора между органами местного самоуправления и ТОС (его органами) обязательно.

Вопрос. *Правомерно ли предусмотреть в уставе муниципального образования осуществление контроля органов местного самоуправления за расходованием органами ТОС средств, предоставленных из местного бюджета?*

Ответ. Да, правомерно. Органы местного самоуправления выделяют ТОС средства местного бюджета для определённых целей, поэтому они должны обладать полномочиями, позволяющими проконтролировать, на что использованы указанные средства. Порядок осуществления такого контроля должен быть определён в договоре между органами местного самоуправления и ТОС об использовании средств местных бюджетов.

Вопрос. Финансируется ли деятельность по организации ТОС, материального обеспечения органов ТОС из средств местного бюджета?

Ответ. ТОС является самоорганизацией граждан, объединяющих с целью самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Таким образом, из смысла данного понятия следует, что у органов местного самоуправления нет обязанности по финансированию организации ТОС, по материальному обеспечению органов ТОС.

Статья 28. Публичные слушания

Вопрос. Означают ли положения пункта 1 части 3 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ, что муниципальные нормативные правовые акты, принимаемые с целью приведения уставов муниципальных образований в соответствие с положениями федеральных законов, могут не выноситься на публичные слушания?

Ответ. В соответствии с положениями пункта 1 части 3 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ на публичные слушания должны выноситься 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 Российской Федерации, федеральными законами.

Вопросы местного значения определены статьями 14, 15, 16, а полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения — в статье 17 Федерального закона № 131-ФЗ. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения также определяются в иных нормативных правовых актах в соответствии с положениями части 1 статьи 5, части 1 статьи 6 и части 11 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

Следовательно, на публичные слушания могут не выноситься только проекты нормативных правовых актов о внесении изменений в устав муниципального образования в связи с приведением устава в соответствие с Конституцией Российской Федерации (в части, определяющей вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления) и в связи с приведением в соответствие с положениями статей 14, 15, 16 и 17 Федерального закона № 131-ФЗ, а также в связи с приведением в соответствие с положениями федеральных законов в части, определяющей полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Во всех иных случаях проекты муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в устав с целью его приведения в соответствие с законодательством Российской Федерации должны выноситься на публичные слушания в обязательном порядке.

Проекты уставов и правовых актов о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования в обязательном порядке подлежат официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием порядка учёта предложений по указанным проектам, а также порядка участия граждан в его обсуждении не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения указанных проектов представительным органом в порядке их принятия (ч. 4 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ).

Данная норма прямо не связана с проведением публичных слушаний и должна выполняться также и в случаях внесения изменений в устав муниципального образования, при которых проведение публичных слушаний не вменено Федеральным законом № 131-ФЗ в обязанность органов местного самоуправления. Целью указанного положения является обеспечение конституционного права граждан на непосредственное осуществление местного самоуправления. В указанном в данной норме «порядке учёта предложений» должно обеспечиваться право граждан и объединений граждан вносить предложения, замечания и поправки к указанным проектам.

В порядке приведения устава муниципального образования в соответствие с положениями законодательных актов, устанавливающих полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, необходимо разграничить полномочия органов местного самоуправления (представительного органа, исполнительно-распорядительного органа, контрольного органа), определить порядок решения вопросов местного значения, порядок контроля исполнения данных полномочий, определить необходимость финансовых и материальных ресурсов для их решения, порядок управления соответствующими ресурсами, необходимость создания муниципальных учреждений или предприятий, если по данным вопросам местного значения требуется оказывать услуги населению и тому подобное.

Вместе с тем необходимо учитывать, что нормы федеральных законов прямого действия не следует дублировать в уставах муниципального образования, так как они имеют более высокую юридическую силу и подлежат применению независимо от норм устава муниципального образования. Таким образом, устав муниципального образования следует приводить в соответствие с изменившимися или вновь принятыми положениями федеральных законов только в том случае, если в указанных по-

ложениях прямо указывается на необходимость регулирования в уставе или такая необходимость следует из правового содержания положения.

Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ часть 4 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ дополнена вторым предложением, исключающим обязательность опубликования (обнародования) порядка учёта предложений и порядка участия граждан в обсуждении проекта муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования при опубликовании этого проекта в соответствии с первым предложением части 4 статьи 44 в случае, если указанные изменения и дополнения вносятся в целях приведения устава муниципального образования в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами.

Однако исключение обязательности опубликования (обнародования) порядка учёта предложений и порядка участия граждан в обсуждении проекта муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования при опубликовании этого проекта в соответствии с первым предложением части 4 статьи 44 не означает запрета на опубликования указанного порядка.

Представительный орган муниципального образования вправе утвердить общее положение о порядке учёта предложений и порядка участия граждан в обсуждении проектов муниципальных правовых актов и при опубликовании проектов уставов давать отсылку к этому положению.

ОРГАНЫ И ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (вопросы и ответы по положениям главы 6)

Статья 34. Органы местного самоуправления

***Вопрос.** В случае осуществления администрацией муниципального района полномочий администрации поселения, являющегося его административным центром, должны ли быть объединены бюджеты муниципального района и поселения? Сохраняется ли представительный орган поселения? Каковы взаимоотношения главы администрации муниципального района с представительным органом поселения (если он продолжает исполнять полномочия)? Какие полномочия в такой ситуации должны исполнять главы муниципального района и поселения?*

***Ответ.** В соответствии с частью 2 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ уставами муниципального района и поселения, являющегося*

ся административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. В этом случае в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется. При этом поселение сохраняет статус муниципального образования, и в нем осуществляют полномочия представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, а также иные органы местного самоуправления, если это предусмотрено уставом. Как любое муниципальное образование, согласно статье 52 Федерального закона № 131-ФЗ указанное поселение обладает собственным бюджетом, который утверждается представительным органом поселения. Исходя из положений названной статьи какого-либо объединения бюджетов муниципального района и поселения, являющегося его административным центром, быть не может.

В соответствии с новой редакцией части 5 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ в случае исполнения полномочий администрации поселения администрацией муниципального района при формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе одна треть членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального района, одна треть — представительным органом поселения, являющегося административным центром муниципального района, а одна треть — законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Таким образом, из смысла данной нормы следует, что осуществление администрацией муниципального района полномочий администрации поселения возможно, если главы и муниципального района, и поселения исполняют полномочия председателя представительного органа соответствующего муниципального образования, так как только в этом случае местную администрацию возглавляет лицо, замещающее должность по контракту. Если в муниципальном районе и (или) поселении глава исполняет полномочия руководителя администрации, представляется необходимым внести соответствующие изменения в уставы муниципального района и поселения. При этом следует иметь в виду, что решения об изменении полномочий указанных глав вступают в силу после их государственной регистрации и опубликования, но не применяются к действующим главам. Они будут применяться к следующим главам, поэтому в соглашении требуется также учитывать и данные сроки.

Федеральный закон не содержит положения, регламентирующего процедуру взаимоотношения администрации муниципального района и представительного органа поселения, являющегося его административным центром. Имеется только норма об участии представительного органа поселения в формировании конкурсной комиссии, создаваемой представительным органом муниципального района. Полагаем, что для обеспечения учёта мнения представительного органа поселения при оценке деятельности главы местной администрации муниципального района, замещающего должность по контракту, в уставе муниципального района необходимо предусмотреть отчёт главы администрации не только перед представительным органом муниципального района, но и перед представительным органом поселения в части исполнения полномочий администрации поселения, установив право представительного органа поселения ставить вопросы перед главой администрации муниципального района. При этом закрепить положение о том, что этот аспект его деятельности также учитывается при оценке её результатов.

Вопрос. Является ли глава муниципального образования органом местного самоуправления?

Ответ. Глава муниципального образования независимо от способа своего избрания предусмотрен в перечне органов местного самоуправления, составляющих структуру органов местного самоуправления муниципального образования (ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ). Вместе с тем согласно части 1 статьи 36 Федерального закона глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования. При этом решение вопросов о начале и прекращении срока его полномочий, о распространении на него определённых ограничений и гарантий осуществляется на основе положений Федерального закона № 131-ФЗ, регулирующих статус выборных должностных лиц местного самоуправления. Таким образом, статус главы муниципального образования имеет комплексный двуединый характер.

Вопрос. Каков порядок определения структуры органов местного самоуправления муниципального образования, созданного в результате изменения статуса городского округа на статус городского поселения? Вправе ли органы местного самоуправления городского округа осуществлять свои полномочия после лишения города статуса городского округа?

Ответ. В соответствии с частью 5 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ к вновь образованным муниципальным образованиям отно-

сятся не только муниципальные образования, созданные на межселенных территориях, но и муниципальные образования, созданные путём преобразования. Изменение статуса городского округа на статус городского поселения является преобразованием, следовательно, городское поселение приобретает статус вновь образованного муниципального образования. Поэтому в данном случае структура органов местного самоуправления определяется в порядке, предусмотренном частью 5 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ, то есть либо на местном референдуме, либо представительным органом городского поселения после его избрания. Кроме того, в данной ситуации применимо положение части 5 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которому до формирования органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования полномочия по решению вопросов местного значения вновь образованного муниципального образования на соответствующих территориях осуществляют органы местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения.

Вопрос. *Каким правовым актом определяются наименования отраслевых и структурных органов местной администрации?*

Ответ. Федеральный закон содержит норму о том, что законом субъекта Российской Федерации устанавливаются наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации.

Отраслевые и территориальные органы местной администрации не являются самостоятельными органами местного самоуправления. Они представляют собой структурные единицы местной администрации, поэтому их наименование определяется муниципальными правовыми актами. В наименовании отраслевых и территориальных органов местной администрации не требуется указывать на их организационно-правовую форму.

Статья 35. Представительный орган муниципального образования

Вопрос. *В случае преобразования муниципального образования какой орган уполномочен принимать решение о досрочном прекращении полномочий представительного органа данного муниципального образования?*

Ответ. В случае преобразования муниципального образования согласно статье 35 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия его пред-

ставительного органа прекращаются досрочно. При этом ни Федеральный закон № 131-ФЗ, ни Федеральный закон № 67-ФЗ не содержат нормы, регламентирующей данную ситуацию. Полагаем, что, исходя из норм статей 73 и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации в их системной взаимосвязи, соответствующее решение может быть принято законом субъекта Российской Федерации.

Вопрос. *В каких формах представительные органы муниципальных образований могут осуществлять контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения? В отношении каких органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления представительные органы муниципальных образований вправе осуществлять такой контроль?*

Ответ. Часть 3 статьи 77 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает, что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, наделённые в соответствии с уставом муниципального образования контрольными функциями, осуществляют контроль за соответствием деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования.

В соответствии с положениями пункта 9 части 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ к исключительной компетенции представительных органов муниципальных образований относится контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. При этом положения части 5 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что глава муниципального образования подконтролен и подотчётен населению и представительному органу муниципального образования.

Данные положения не ограничивают перечень органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, в отношении которых представительные органы муниципальных образований могут осуществлять контроль за исполнением ими указанных полномочий.

При этом такой контроль может осуществляться в форме представления указанными органами и должностными лицами представительному органу муниципального образования ежегодных отчётов о результатах своей деятельности, затребования необходимых документов и материалов по рассматриваемым вопросам в представительном орга-

не муниципального образования, утверждения (неутверждения) представительным органом муниципального образования отчёта об исполнении местного бюджета, а также в иных формах.

Согласно части 3 статьи 34 и части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчётность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

Кроме того, согласно нормам части 11 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в том числе в сфере муниципального финансового контроля, могут устанавливаться не только уставами муниципальных образований, но и федеральными законами.

В частности, нормы части 1 статьи 153 БК Российской Федерации предусматривают, что представительные органы рассматривают и утверждают соответствующие бюджеты и отчёты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением соответствующих бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением соответствующих бюджетов, осуществляют другие полномочия в соответствии с БК Российской Федерации и иными правовыми актами бюджетного законодательства Российской Федерации.

Согласно статье 265 БК Российской Федерации представительные органы муниципальных образований осуществляют следующие формы финансового контроля:

предварительный контроль — в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам;

текущий контроль — в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами;

последующий контроль — в ходе рассмотрения и утверждения отчётов об исполнении бюджетов.

В соответствии с нормами части 2 статьи 265 БК Российской Федерации контроль представительных органов муниципальных образований предоставляет им, в частности, право на вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджеты.

В связи с изложенным формы и полномочия представительных органов муниципальных образований по осуществлению контроля за ис-

полнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения определяются федеральными законами и уставами муниципальных образований, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования.

Вопрос. *Каковы особенности представления главой муниципального образования, главой местной администрации ежегодных отчётов.*

Ответ. Заслушивание ежегодных отчётов главы муниципального образования, главы местной администрации, в том числе с постановкой перед указанными лицами специальных вопросов, следует считать самостоятельной формой контроля, осуществляемого представительным органом.

В соответствии с частью 5¹ статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования, глава местной администрации представляет представителю органа муниципального образования ежегодные отчёты о результатах своей деятельности. При этом частью 11¹ статьи 35 данного закона устанавливается, что представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчёты главы муниципального образования. В совокупности данные нормы однозначно указывают на очный характер процедуры отчёта, то есть на необходимость присутствия главы муниципального образования на заседании представительного органа. При этом по смыслу Федерального закона отчёт главы должен носить регулярный, плановый характер, один раз в каждом календарном году.

Закон не исключает ни заблаговременного направления текста отчёта депутатам, ни последующего его представления в форме общего доклада главы, равно как и не содержит требования о точном прочтении главой своего отчёта вслух на соответствующем заседании представительного органа.

Обязанность по представлению представителю органа муниципального образования ежегодных отчётов о результатах своей деятельности лежит и на главе муниципального образования, и на главе местной администрации. Если данные полномочия исполняются одним лицом, то представляется один отчёт, если же глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа, а глава местной администрации назначен по контракту, то отчёты представляют оба лица, замещающие указанные должности.

Общие положения, касающиеся представления отчётов, следует включать в устав муниципального образования. В частности, в уставе

муниципального образования следует урегулировать ориентировочные сроки представления ежегодного отчёта (например, в течение месяца после завершения финансового года, в течение 15 дней после утверждения отчёта об исполнении бюджета и тому подобное). Отдельные процедурные вопросы, а также те вопросы, которые ставятся представительным органом муниципального образования при подготовке очередного отчёта, могут быть урегулированы решениями представительного органа муниципального образования.

То же самое касается и оценки отчёта, вопрос о которой наравне с иными процедурными вопросами отчёта главы муниципального образования должен быть урегулирован в уставе муниципального образования и (или) муниципальных правовых актах. При этом следует иметь в виду, что с точки зрения Федерального закона № 131-ФЗ, правовое значение имеет только неудовлетворительная оценка.

Кроме того, необходимо учитывать, что отсутствие в уставе муниципального образования специальных положений, касающихся представления главой своих отчётов представительному органу, не освобождает главу муниципального образования от такой обязанности — нормы Федерального закона № 131-ФЗ имеют прямое действие.

Если устав муниципального образования не содержит конкретной даты ежегодного отчёта или порядка её определения, отчёт может быть назначен решением представительного органа муниципального образования. При этом срок на подготовку отчёта должен быть достаточным (установленным на основе принципа разумности). Представляется, что этот срок, как правило, не должен превышать 30 дней. Ежегодный отчёт может быть представлен главой муниципального образования и по собственной инициативе (например, в отсутствие решений представительного органа по данному вопросу).

Факт отсутствия ежегодного отчёта может послужить основанием для неудовлетворительной оценки деятельности главы муниципального образования в том случае, если глава без уважительной причины не представил указанный отчёт в срок, установленный уставом муниципального образования, решением представительного органа муниципального образования.

Вопрос. *В каких случаях выборные должностные лица местного самоуправления могут входить в состав представительного органа муниципального образования?*

Ответ. Согласно пункту 2 части 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования в случае избрания на муниципаль-

ных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и является его председателем либо возглавляет местную администрацию.

В случае избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования и в случае формирования представительного органа муниципального района в соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования исполняет полномочия его председателя (п. 3 и 5 ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ).

При этом законом не предусмотрены другие случаи вхождения в состав представительного органа муниципального образования выборных должностных лиц местного самоуправления с правом голоса, а также наделение их правами и обязанностями депутата представительного органа муниципального образования.

Кроме того, часть 6 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает, что депутаты представительного органа муниципального образования не могут одновременно исполнять полномочия выборных должностных лиц местного самоуправления, за исключением случаев, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ.

В связи с изложенным глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, не может входить в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса.

Вопрос. *К компетенции какого органа местного самоуправления относится утверждение с 1 января 2009 г. долгосрочных муниципальных целевых программ: представительного органа муниципального образования или местной администрации?*

Ответ. Нормами Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» статья 179 БК Российской Федерации была изложена в новой редакции, вступившей в силу с 01 января 2009 г.

Данные положения БК Российской Федерации относят к полномочиям местной администрации муниципального образования утверждение долгосрочных целевых программ (подпрограмм), реализуемых за счёт средств местного бюджета.

В то же время нормы пункта 4 части 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчётов об их ис-

полнении находятся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Полагаем, что к программам развития муниципального образования могут относиться программы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (п. 6 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ), а также программы комплексного развития нескольких отраслей экономики и социальной сферы муниципальных образований. Данные программы в отличие от мероприятий, указанных в долгосрочных целевых программах, могут предусматривать общие направления, стратегии и принципы развития муниципального образования, а также механизмы их реализации.

В свою очередь программы развития муниципального образования могут содержать положения о необходимости разработки и утверждения определённых долгосрочных целевых программ, а также принятия органами местного самоуправления муниципальных правовых актов по реализации конкретных мероприятий.

В то же время долгосрочная целевая программа является системой взаимосвязанных по ресурсам, исполнителям и срокам реализации мероприятий, направленных на решение конкретных проблем в отраслях экономики и социальной сфере муниципальных образований, и достижение конечных результатов. При этом данные программы предусматривают расходные обязательства на выполнение конкретных мероприятий, подлежащих исполнению за счёт средств местных бюджетов.

В связи с изложенным долгосрочные целевые программы могут рассматриваться только как один из механизмов реализации программ развития муниципального образования и как таковые, не должны противоречить данным программам, но должны развивать и конкретизировать их положения. Поэтому понятия «программы развития муниципального образования» и «долгосрочные целевые программы» не являются идентичными.

Если исходить из указанной правовой позиции, то не возникает коллизий между вышеуказанными нормами Кодекса и Федерального закона № 131-ФЗ.

Аналогичные предложения по правовому регулированию указанных вопросов содержатся в рекомендациях Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, проведённого в Государственной Думе 24 марта 2009 г.

Необходимо также учитывать, что в законодательстве Российской Федерации не определены понятия «программы развития муници-

пального образования», «долгосрочные целевые программы» и «ведомственные целевые программы». В связи с этим правовое регулирование указанных вопросов может осуществляться муниципальными правовыми актами, в которых могут быть определены чёткие признаки, позволяющие разграничить указанные понятия.

В то же время, с нашей точки зрения, целесообразно внесение изменений в указанные нормы кодекса и Федерального закона № 131-ФЗ в целях определения содержания понятий «программы развития муниципального образования», «долгосрочные целевые программы» и «ведомственные целевые программы», а также уточнения полномочий органов местного самоуправления по их утверждению и реализации.

Вопрос. *Как формируются комиссии в представительных органах местного самоуправления, какова их компетенция?*

Ответ. Согласно части 14 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если указанное должностное лицо исполняет полномочия главы местной администрации, — председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

Статус комиссий может быть урегулирован как уставом муниципального образования, так и специальными муниципальными правовыми актами: регламентом представительного органа, либо положениями о комиссиях и регламентами, утверждаемыми представительным органом местного самоуправления. Комиссии могут быть постоянными и временными. Постоянные комиссии образуются, как правило, на период полномочий представительного органа. Перечень постоянных комиссий, по нашему мнению, должен быть определён в уставе муниципального образования. Временные комиссии образуются для решения конкретных вопросов (разовая подготовка решений, проверки и тому подобное).

Образование комиссий и изменение их состава относится к компетенции представительного органа. Их формирование происходит, как правило, на первых заседаниях представительного органа. В случае необходимости представительный орган может и в иное время образовывать новые комиссии, реорганизовывать существующие, вносить изменения в их численный и персональный состав.

В соответствии с порядком, определённым в муниципальных правовых актах, комиссии могут осуществлять предварительное рассмотрение проектов решений, иных нормативных правовых актов и их подготовку к рассмотрению представительным органом; организуют слушания,

совещания, «круглые столы»; могут давать заключения и предложения по соответствующим разделам проекта местного бюджета, прогноза социально-экономического развития муниципального образования; утверждают планы своей работы; определяют стратегию и тактику своей деятельности; принимают решения о направлении проектов актов в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы и независимой экспертизы проектов актов; взаимодействуют с органами местного самоуправления, общественными организациями, средствами массовой информации; участвуют в осуществлении контроля за исполнением принятых представительным органом решений и так далее.

Комиссия может вносить предложения о создании рабочих групп, временных комиссий для разработки проектов или подготовки отдельных вопросов к слушаниям. В состав рабочих групп, временных комиссий и иных рабочих органов могут также входить депутаты, должностные лица и специалисты. Комиссии могут наделяться правом создания экспертных советов, действующих на общественных началах (общественные советы), принимать решения о проведении независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов и так далее.

Так, например, к ведению комиссии по бюджету могут относиться следующие вопросы: финансово-бюджетная политика и финансовый контроль, в том числе анализ и контроль формирования и исполнения доходов и расходов местного бюджета и местных целевых программ; анализ и контроль межбюджетных отношений органов местного самоуправления; рассмотрение проектов местных целевых программ по вопросам их финансирования; взаимодействие с контрольным органом муниципального образования, внесение предложений в представительный орган по результатам проверок и ревизий, проводимых контрольным органом; осуществление контроля за исполнением принятых решений и нормативных правовых актов.

Представляется целесообразным сформировать, например, следующие постоянные комиссии представительного органа крупного муниципального образования: по регламенту и депутатской этике; бюджету и экономической политике; муниципальной собственности и местному хозяйству; социальной политике; местному самоуправлению, связям с общественностью и средствами массовой информации; охране общественного порядка.

На основе анализа действующего законодательства, практики муниципального строительства можно сделать вывод, что комиссии с учётом возложенных на них задач осуществляют три основные функции:

подготовительную, организационную и контрольную. При этом следует отметить, что основная функция депутатской комиссии — подготовительная: подготовка проектов муниципальных правовых актов для рассмотрения их представительным органом муниципального образования.

Комиссии вправе запрашивать у широкого круга субъектов необходимые документы и информацию, приглашать на заседания должностных лиц местного самоуправления и так далее. Комиссии помимо контроля за исполнением решений и нормативных правовых актов обязаны осуществлять содействие их проведению в жизнь, которое не сводится только к контролю за их исполнением. В то же время, контролируя исполнение решений, комиссии не должны ограничиваться только выявлением состояния реализации, их задача — принятие мер, содействующих более эффективному выполнению указанных решений. Однако при этом следует учитывать, что в своей деятельности комиссии не могут подменять собой представительный орган муниципального образования.

Вопрос. *Вправе ли местная администрация отказать представителю местного самоуправления, депутатам, председателю представительного органа в предоставлении договоров аренды муниципального имущества, мотивируя отказ тем, что в договорах содержатся персональные данные?*

Вправе ли местная администрация ограничить доступ депутатов к документам, регулирующим её деятельность, таким как штатное расписание, должностные инструкции муниципальных служащих, приказы и распоряжения главы администрации и руководителей подразделений администрации, заключённые администрацией гражданско-правовые и иные договора?

Ответ. 1. Федеральным законом № 131-ФЗ установлено, что в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. К вопросам местного значения городского округа относится владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в собственности городского округа (п. 3 ч. 1 ст. 16, п. 9 ч. 10 ст. 35). Следовательно, представительный орган городского округа вправе осуществлять контроль за исполнением местной администрацией полномочий по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом. В порядке осуществления контрольных полномочий представительный орган вправе запрашивать необходимую для этих целей информацию, в том числе договоры по передаче муниципального имущества в аренду мест-

ной администрацией в порядке реализации полномочий по распоряжению муниципальным имуществом.

Отказ местной администрации предоставить представительному органу договоры аренды муниципального имущества в целях защиты конфиденциальных персональных данных неправомерен, поскольку указанные договоры заключаются с юридическими лицами и физическими лицами — предпринимателями без образования юридического лица. В договорах, заключенных с юридическими лицами, не может содержаться персональных данных, поскольку к информации этой категории относится только информация о физических лицах. В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 1 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» указанный закон не применяется при обработке подлежащих включению в единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей сведений о физических лицах, если такая обработка осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации в связи с деятельностью физического лица в качестве индивидуального предпринимателя.

Таким образом, не имеется правовых оснований для отказа местной администрации предоставить представительному органу договоры аренды муниципального имущества в целях защиты конфиденциальных персональных данных.

Вместе с тем с целью предотвращения подобных отказов следует в порядке правового регулирования подотчётности, подконтрольности органов местного самоуправления в соответствии с частью 3 статьи 34 Федерального закона от № 131-ФЗ определить в уставе муниципального образования и нормативных правовых актах, регулирующих порядок распоряжения и управления муниципальным имуществом, порядок осуществления контрольных полномочий представительным органом, порядок предоставления информации местной администрацией представительному органу и порядок отчётности местной администрации перед представительным органом по вопросам распоряжения и управления муниципальным имуществом.

2. В соответствии с пунктом 3 части 4 статьи 8 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» не может быть ограничен доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну).

Следовательно, доступ представительного органа и депутатов представительного органа к должностным инструкциям, штатным распи-

саниям, гражданско-правовым и публично-правовым договорам, заключённым местной администрацией или подразделением местной администрации, наделённым статусом юридического лица, а также приказами, распоряжениями, инструкциям и другим документам, регламентирующим деятельность местной администрации и её подразделений, не может быть ограничен, за исключением случаев содержания в них сведений, составляющих государственную тайну, или сведений, распространение которых ограничено законом.

В случае необходимости ознакомления представительного органа с документами, содержащими сведения, составляющие государственную тайну, или сведения, распространение которых ограничено законом, уполномоченные представительным органом лица могут получить доступ к таким документам при оформлении соответствующего допуска или принятия ими обязательства о нераспространении полученной информации в порядке, установленном законом.

Вместе с тем с целью предотвращения отказа в доступе к информации, содержащейся в документах местной администрации, порядок предоставления документов местной администрации по запросам представительного органа целесообразно урегулировать в уставе муниципального образования, в порядке регулирования осуществления контрольных полномочий представительного органа, а гарантии доступа депутатов к документам администрации муниципального образования установить в уставе муниципального образования в порядке регулирования статуса депутата представительного органа.

Вопрос. *В муниципальном образовании приняты инвестиционные программы. Некоторые из них были расторгнуты, а по некоторым понесены убытки.*

Однако, когда депутаты обратились в местную администрацию с запросом о предоставлении для ознакомления инвестиционных программ и информации об их выполнении, им было отказано.

Правомерен ли отказ местной администрации в предоставлении депутатам информации о деятельности местной администрации?

Ответ. В соответствии с положением пункта 9 части 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования, а также депутаты представительного органа муниципального образования вправе получать любую информацию о деятельности органов и должностных лиц органов местного самоуправления с целью осуществления контрольных полномочий представительного органа.

Также в соответствии с частью 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации, гарантирующей право граждан получать информацию, граждане Российской Федерации, объединения граждан и юриди-

ческие лица вправе получать достоверную информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке, установленном Федеральным законом от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (п. 3 ст. 1, п. 1 ст. 8 указанного закона).

В соответствии с положениями указанного закона информация о деятельности органов местного самоуправления предоставляется пользователям по их запросу (п. 6 ст. 6), в форме, установленной законами или иными нормативными актами, в форме, определённой в запросе пользователя, либо в той форме, в какой она имеется в указанных органах (ч. 2 ст. 7). При этом пользователь информации вправе не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации о деятельности органов местного самоуправления, доступ к которой не ограничен (п. 2 ст. 8).

Информация об инвестиционных проектах, ходе их выполнения, основаниях, по которым инвестиционные договоры были расторгнуты, а также сведения о поступлении доходов или понесённых убытках в результате реализации указанных договоров не относится к информации, доступ к которой может быть ограничен в соответствии со статьёй 5 указанного закона. Следовательно, местная администрация обязана в соответствии с положениями указанного закона предоставлять депутатам указанную в обращении информацию.

Депутаты и заинтересованные граждане вправе обратиться с жалобой в органы прокуратуры Российской Федерации на нарушения местной администрацией положений указанных законов, а также обжаловать действия местной администрации в суде.

Статья 36. Глава муниципального образования

Вопрос. *В том случае, если глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава, будет ли он после избрания входить в состав депутатов, имеющих право работать на постоянной основе, либо количество таких депутатов должно рассчитываться без учёта депутата, избранного на должность главы муниципального образования? Будут ли входить в указанный состав депутатов его заместители?*

Ответ. В соответствии с абзацем 3 части 5 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ на постоянной основе в представительном органе муниципального образования могут работать не более 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа

муниципального образования. При этом абзац 1 части 5 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает, что выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и уставом муниципального образования.

Независимо от способа избрания глава муниципального образования является выборным должностным лицом местного самоуправления. Таким образом, норма абзаца 1 части 5 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ применяется в отношении главы муниципального образования, избранного представительным органом из своего состава и исполняющего полномочия его председателя. Что касается его заместителей, то они выборными должностными лицами не являются, поскольку не наделены, в отличие от выборных должностных лиц, собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, следовательно, указанная выше норма на них не распространяется.

Таким образом, глава муниципального образования, избранный представительным органом из своего состава и исполняющий полномочия его председателя, не входит в общее число депутатов представительного органа муниципального образования, на основании которого определяется количество депутатов, имеющих право в соответствии с абзацем 3 части 5 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ осуществлять свои полномочия на постоянной основе. Вместе с тем его заместители в это число входят.

Если, например, численность представительного органа муниципального образования составляет 39 депутатов, на постоянной основе могут осуществлять полномочия три депутата. Таким образом, представительный орган муниципального образования может предусмотреть в бюджете четыре ставки: три для депутатов, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и одну для главы муниципального образования, осуществляющего полномочия председателя представительного органа.

Вопрос. *Какими собственными полномочиями по решению вопросов местного значения может наделяться в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования?*

Ответ. В соответствии с частью 1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с данной статьёй собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрено, что глава муници-

пального образования в обязательном порядке входит в структуру органов местного самоуправления (ч. 1, 2 ст. 34).

Конечно, круг полномочий главы муниципального образования напрямую зависит от того, входит ли глава муниципального образования в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя или возглавляет местную администрацию. В первом случае у него появляются дополнительные полномочия по организации деятельности представительного органа муниципального образования, во втором — полномочия главы местной администрации. Однако и в первом, и во втором случае он наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Системный анализ Федерального закона № 131-ФЗ показывает, что глава муниципального образования вправе издавать правовые акты по целому ряду вопросов, закреплённых за ним федеральным законодательством. Например, по таким вопросам, как назначение публичных слушаний, назначение собрания граждан, определение печатного издания в целях опубликования сообщения о приёме заявлений о предоставлении в аренду земельного участка, образование участков референдума и так далее. И в данном случае можно говорить, что указанные правовые акты принимаются главой муниципального образования в рамках решения вопросов местного значения. Право на издание главой муниципального образования таких правовых актов должно быть закреплено в уставе муниципального образования.

Кроме этого, согласно пункту 5 части 4 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования (независимо от способа избрания) 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. Наделение главы муниципального образования указанным полномочием обусловлено тем, что он является высшим должностным лицом муниципального образования. Реализуя данное полномочие, глава муниципального образования может и должен координировать деятельность всех органов местного самоуправления, что повышает его ответственность.

В рамках реализации пункта 5 части 4 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ в уставе муниципального образования за главой муниципального образования возможно закрепить, например, полномочия по согласованию с ним проектов решений по отдельным значимым вопро-

сам, прежде всего по вопросам программно-целевого управления муниципальным образованием и бюджетно-налоговым вопросам.

Вопрос. *Не будет ли являться нарушением то, что финансовую и инвестиционную политику муниципального образования будет утверждать глава муниципального образования?*

Может ли глава муниципального образования, исполняющий полномочия председателя представительного органа, согласовывать заключение контрактов с руководителями муниципальных предприятий и муниципальных учреждений?

Ответ. Пунктом 5 части 4 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что глава муниципального образования (независимо от способа его избрания) 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.

Наделение главы муниципального образования указанным полномочием обусловлено тем, что он является высшим должностным лицом муниципального образования. Реализуя данное полномочие, глава муниципального образования должен координировать деятельность всех органов местного самоуправления. Таким образом, ответственность главы муниципального образования усилена. В связи с этим уставом муниципального образования либо решением представительного органа муниципального образования правомерно установить, что органы местного самоуправления предоставляют главе муниципального образования информацию о результатах своей работы.

В рамках реализации норм, предусмотренных пунктом 5 части 4 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ, в уставе муниципального образования за главой муниципального образования возможно также закрепить полномочия по согласованию с ним проектов решений по отдельным значимым вопросам, особенно по вопросам программно-целевого управления муниципальным образованием и бюджетно-налоговым вопросам. Вместе с тем утверждение главой муниципального образования финансовой и инвестиционной политики муниципального образования является, по нашему мнению, вмешательством в компетенцию представительного органа. Представляется, что данный вопрос может с главой муниципального образования лишь согласовываться.

Что касается согласований по иным вопросам (например, согласование заключения контрактов с руководителями муниципальных пред-

приятий и муниципальных учреждений), то они могут быть также закреплены в уставе муниципального образования.

Вопрос. *При изменении порядка формирования представительного органа муниципального района досрочно прекращаются полномочия только главы муниципального района или глав поселений, которые входят в состав муниципального района?*

Ответ. Согласно статье 35 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений и депутатов представительных органов поселений, которые входят в состав муниципального района. В этом случае глава муниципального района не может исполнять полномочия главы местной администрации, он исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального района (п. 5 ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ).

На практике зачастую возникает следующая ситуация. В муниципальном районе поддержана инициатива об изменении порядка формирования представительного органа муниципального района в соответствии с частью 5 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ. Указанный орган сформирован из глав поселений и депутатов представительных органов поселений. Однако срок полномочий главы муниципального района, исполняющего полномочия главы администрации, не истёк. В результате в муниципальном районе нарушается положение пункта 5 части 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ. С целью предотвращения такого рода коллизии предусмотрено, что в рассматриваемой ситуации полномочия главы муниципального района прекращаются досрочно.

Процедура досрочного прекращения полномочий должна быть урегулирована уставом муниципального района. При этом необходимо учитывать, что новый порядок формирования представительного органа муниципального района закрепляется в уставе муниципального района в течение трёх месяцев со дня начала работы вновь сформированного представительного органа муниципального района. Одновременно следует внести изменение в указанный устав, предусматривая исполнение главой муниципального района полномочий председателя представительного органа муниципального района. После вступления в силу названных изменений назначаются выборы главы муниципального района, если предусмотрено его избрание на муниципальных выборах, либо он избирается из состава представительного органа муниципального района. Обращаем внимание на то, что согласно части 3 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия действу-

ющего главы муниципального района прекратятся в день вступления в должность вновь избранного главы муниципального района

В данном случае досрочно прекращаются полномочия только главы муниципального района. Главы поселений продолжают исполнять свои полномочия, поскольку в отношении их Федеральный закон № 131-ФЗ не предусматривает ограничений в характере полномочий в зависимости от способа формирования представительного органа муниципального района.

Вопрос. *О каких подведомственных главе муниципального образования органах местного самоуправления говорится в части 5¹ статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ?*

Ответ. Частью 5¹ статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрена обязанность главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации, в ежегодном отчёте представительному органу муниципального образования представлять информацию о деятельности местной администрации, а также иных подведомственных ему органов местного самоуправления. В данном случае следует исходить из того, что в структуре органов местного самоуправления муниципального образования помимо перечисленных в Федеральном законе № 131-ФЗ органов местного самоуправления могут создаваться и иные. Например, в отдельных муниципальных образованиях создаются органы местного самоуправления, которые решают вопросы организации здравоохранения или образования. По своей природе их полномочия являются частью исполнительных функций, и эти органы являются частью системы органов местного самоуправления данного муниципального образования, но поскольку они не входят в структуру местной администрации, глава местной администрации не вправе осуществлять руководство ими на принципе единоначалия. Вместе с тем глава муниципального образования, исполняющий полномочия главы местной администрации, должен обеспечить функционирование всех органов местного самоуправления, к полномочиям которых относится решение исполнительно-распорядительных функций. Исходя из этого, Федеральный закон № 131-ФЗ и содержит положение о подведомственных указанному главе муниципального образования органах местного самоуправления. Глава муниципального образования, исполняющий полномочия председателя представительного органа муниципального образования, в рамках реализации своего полномочия по обеспечению осуществления органами местного самоуправления своих полномочий осуществляет общую координацию их деятельности.

Вопрос. *Глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации. Вправе ли он устанавливать единые нор-*

мативы материально-технического и организационного обеспечения для муниципальных служащих всех органов местного самоуправления?

Ответ. Согласно части 2 статьи 2 Федерального закона от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее в тексте — Федеральный закон № 25-ФЗ) нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование. Но в трудовые отношения с гражданином, претендующим на замещение должности муниципальной службы, а также с муниципальным служащим вступает не сам наниматель, которым является публично-правовое образование, а его представитель (часть 3 указанной статьи Федерального закона № 25-ФЗ). Представитель нанимателя — это лицо, наделённое полномочиями по совершению от имени муниципального образования действий, связанных с приёмом на муниципальную службу, её прохождением и прекращением. То есть указанное лицо осуществляет те же действия, которые совершает работодатель. Об этом свидетельствует также и положение части 9 статьи 16 Федерального закона № 25-ФЗ, согласно которому сторонами трудового договора при поступлении на муниципальную службу являются представитель нанимателя (работодатель) и муниципальный служащий. Однако в Трудовом кодексе Российской Федерации (далее в тексте — ТК Российской Федерации) термины «наниматель» и «представитель нанимателя» не употребляются. Для того, чтобы обеспечить возможность применения положений кодекса к муниципальным служащим, Федеральный закон № 25-ФЗ использует не просто термин «представитель нанимателя», а даёт его расшифровку, указывая «представитель нанимателя (работодатель)».

В соответствии со статьёй 8 ТК Российской Федерации правом принятия локальных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, обладает работодатель. Частью 3 статьи 2 Федерального закона № 25-ФЗ установлено, что представителем нанимателя (работодателем) для муниципального служащего может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя). Следовательно, в отношении муниципальных служащих локальные правовые акты должно принимать то лицо, которое уполномочено на осуществление указанных обязанностей.

Если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации, он исполняет полномочия представителя нанимателя (работодателя) по отношению к муниципальным служащим, замещающим должности в местной администрации, сле-

довательно, он вправе принимать локальные нормативные правовые акты в отношении названных муниципальных служащих, в том числе предусмотренные статьёй 160 ТК Российской Федерации. Если для муниципальных служащих, замещающих должности в аппарате представительного органа муниципального образования представителем нанимателя (работодателем) является председатель данного органа, то он и правомочен принимать локальные нормативные правовые акты в отношении муниципальных служащих, замещающих должности в аппарате представительного органа муниципального образования.

Вопрос. *Могут ли полномочия главы муниципального образования быть досрочно прекращены решением представительного органа муниципального образования, избравшего его на эту должность?*

Ответ. Частью 6 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ установлен перечень оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования. Указанный перечень является исчерпывающим.

Это означает, что иных оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, кроме предусмотренных данным законом, установлено быть не может.

Таким образом, закрепление в уставе муниципального образования нормы о том, что полномочия главы муниципального образования, избранного представительным органом из своего состава, могут быть досрочно прекращены решением представительного органа, избравшего его на данную должность, не соответствует Федеральному закону № 131-ФЗ.

Статья 37. Местная администрация

Вопрос. *Глава местной администрации замещает должность по контракту. 26 апреля 2010 года от него поступило заявление о предоставлении отпуска с указанной даты с последующим увольнением. Представительным органом 5 мая принято решение о досрочном расторжении контракта. 24 мая поступило заявление от главы местной администрации об отзыве ранее поданного заявления. Имеет ли право в такой ситуации глава местной администрации отозвать заявление? Требуется ли отмена указанного решения представительного органа муниципального образования?*

Ответ. В соответствии с Федеральным законом № 25-ФЗ на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными Федеральным законом

№ 25-ФЗ. Частью 4 статьи 127 ТК Российской Федерации установлено, что при предоставлении отпуска с последующим увольнением при расторжении трудового договора по инициативе работника этот работник имеет право отозвать своё заявление об увольнении до дня начала отпуска, если на его место не приглашён в порядке перевода другой работник. В отношении порядка применения данной нормы каких-либо особенностей Федеральным законом № 25-ФЗ не предусмотрено, следовательно, она применяется в общем порядке.

Глава местной администрации, замещающий должность по контракту, является муниципальным служащим. Следовательно, на него распространяется действие Федерального закона № 25-ФЗ и трудового законодательства. Однако необходимо учитывать, что согласно части 7 статьи 16 Федерального закона № 25-ФЗ порядок заключения с ним контракта и порядок расторжения контракта определяются Федеральным законом № 131-ФЗ.

Пункт 2 части 10 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает возможность досрочного расторжения контракта с главой местной администрации по собственному желанию. Данную норму следует рассматривать, как общее положение, позволяющее указанному должностному лицу местного самоуправления реализовать своё конституционное право свободно распоряжаться своими способностями к труду. Реализация этого права в случае увольнения с представлением неиспользованного отпуска, как уже отмечалось, регулируется статьёй 127 ТК Российской Федерации.

Применяя данную норму, необходимо учитывать позицию Конституционного Суда Российской Федерации, выраженную в Определении от 25 января 2007 г. № 131-О-О. В нём указано: «В этом случае работодатель, чтобы надлежаще исполнить закреплённую ТК Российской Федерации (в частности, его статьями 84¹, 136 и 140) обязанность по оформлению увольнения и расчёту с увольняемым работником, должен исходить из того, что последним днем работы работника является не день его увольнения (последний день отпуска), а день, предшествующий первому дню отпуска. Именно поэтому право отозвать заявление об увольнении по собственному желанию, представляющее собой дополнительную гарантию трудовых прав работника, может быть реализовано им только до окончательного прекращения работы в связи с использованием отпуска и последующим увольнением».

Как следует из вопроса, главой администрации было подано заявление о предоставлении с 26 апреля 2010 года очередного отпуска с последующим увольнением. 24 мая 2010 года, то есть по истечении почти

месяца со дня начала отпуска, глава местной администрации отзывает своё заявление об увольнении. Однако данным правом он мог воспользоваться не позднее 25 апреля 2010 года. В связи с этим правовых последствий данное заявление не имеет, а решение представительного органа муниципального образования о досрочном расторжении контракта с главой местной администрации, принятое 5 мая 2010 года, остаётся в силе и не требует отмены.

Вопрос. *Может ли глава администрации, работающий по контракту, быть подконтролен главе муниципального образования?*

Ответ. Контракт с главой местной администрации от имени муниципального образования подписывает глава муниципального образования. При этом контракт с ним может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления в том числе 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, установленных частью 9 статьи 37 (п. 1 ч. 11 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Вместе с тем, согласно пункту 1 части 6¹ статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта, подконтролен и подотчётен представительному органу муниципального образования. Таким образом, в уставе муниципального образования нельзя закрепить норму о том, что глава местной администрации также может быть подконтролен главе муниципального образования. Это будет противоречить федеральному законодательству.

Вопрос. *Правомерно ли закрепление в уставе муниципального образования и иных муниципальных нормативных правовых актах положения о том, что местная администрация подотчётна и подконтрольна представительному органу?*

Ответ. К исключительной компетенции представительного органа муниципального образования отнесён контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения (п. 9 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ). Местная администрация является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, наделённым полномочиями по решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Следовательно, местная администрация подконтрольна представительному органу муниципального образования.

Непосредственно федеральным законом также закреплена подотчётность и подконтрольность представительному органу муниципального образования главы муниципального образования (ч. 5 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ), главы местной администрации, осуществляющего полномочия на основе контракта (ч. 6¹ ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ).

Частью 11¹ статьи 35, частью 6¹ статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено ежегодное представление главой местной администрации, осуществляющим свои полномочия на основе контракта, отчётов о результатах не только своей деятельности, но и деятельности местной администрации в целом. Глава местной администрации не является самостоятельным органом местного самоуправления, а входит в состав местной администрации в качестве её руководителя — должностного лица, возглавляющего местную администрацию, обеспечивающего осуществление местной администрацией возложенных на неё полномочий (ч. 1, 6¹ ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ).

Закон также подчеркивает, что глава местной администрации руководит местной администрацией на принципах единоначалия (абз. 2 ч. 1 ст. 37). Единоначалие, в противовес коллегиальности, — такой принцип управления, при котором руководитель лично принимает решения от имени органа в целом и несёт персональную ответственность за деятельность возглавляемого органа. Это означает, что глава местной администрации единолично действует и принимает решения от имени местной администрации, в частности, издаёт правовые акты местной администрации (ч. 6 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ).

На основании вышеизложенного можно заключить, что установление подотчётности представительному органу главы местной администрации как её руководителя означает закрепление подотчётности представительному органу и местной администрации в целом.

Вопрос. *В соответствии с уставом муниципального образования срок контракта с главой местной администрации составляет три года, то есть более установленного статьёй 37 Федерального закона № 131-ФЗ минимального срока. Вместе с тем срок полномочий представительного органа муниципального образования — пять лет. Требуется ли внесение изменения в устав и определение срока контракта также на пять лет?*

Ответ. Согласно части 2 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования (до дня начала работы представительного органа нового созыва), но не менее

чем на два года. Основное правовое содержание данной нормы заключается в том, чтобы синхронизировать срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации, и срока полномочий указанного лица. Вместе с тем необходимо иметь в виду, что Федеральным законом № 131-ФЗ установлена возможность досрочного расторжения контракта. Положение о минимальном сроке контракта является правовым механизмом, позволяющим решить вопрос о сроке контракта в такой ситуации, поскольку в этих случаях срок контракта не может соответствовать сроку полномочий представительного органа муниципального образования. Если, например, на период завершения срока контракта полномочия представительного органа продолжаются и прекратятся не ранее, чем через два года, контракт возможно заключить до окончания срока полномочий представительного органа. Если до истечения срока его полномочий остаётся менее двух лет, контракт возможно заключить на два года. По истечении этого срока новый состав представительного органа назначит на должность главу местной администрации на срок своих полномочий.

Кроме того, во многих муниципальных образованиях в настоящее время срок контракта не соответствует сроку полномочий представительного органа муниципального образования. Предусмотренный минимальный срок контракта позволяет обеспечить переход к установленному Федеральным законом № 131-ФЗ требованию.

Вопрос. Полномочия представительного органа муниципального образования прекращены досрочно. Необходимо ли досрочно расторгнуть контракт с главой местной администрации?

Ответ. Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут досрочно только по определённым основаниям, которые предусмотрены частями 10 и 11 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ. В указанных положениях отсутствует такое основание, как досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования, в соответствии с решением которого был заключен контракт с главой местной администрации. Соответственно, глава местной администрации должен осуществлять свои полномочия до истечения их срока, в том числе и в том случае, когда контракт заключен на два года.

Вопрос. Возможно ли предусмотреть уставом муниципального образования срок контракта с главой местной администрации менее чем два года, если до окончания полномочий представительного органа муниципального образования остаётся менее двух лет?

Ответ. Согласно части 2 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования (до дня начала работы представительного органа нового созыва), но не менее чем на два года. Обращаем внимание на то, что данная норма императивно устанавливает минимальный срок контракта, не предусматривая каких-либо исключений, в том числе и для случаев досрочного расторжения контракта.

Если контракт расторгнут досрочно, при определении его срока с новым главой местной администрации следует учитывать конкретную ситуацию. Когда, например, на период расторжения контракта полномочия представительного органа муниципального образования продолжают и прекратятся не ранее, чем через два года, контракт возможно заключить до окончания срока полномочий представительного органа. Если до истечения срока его полномочий остаётся менее двух лет, контракт следует заключить на два года. По истечении этого срока новый состав представительного органа муниципального образования назначит на должность главу местной администрации на срок своих полномочий.

Вопрос. Кто вправе привлечь главу администрации, назначенного на эту должность по контракту, к дисциплинарной ответственности: глава муниципального образования или представительный орган муниципального образования?

Ответ. Глава местной администрации, назначенный на эту должность по контракту, является муниципальным служащим. В соответствии с частью 2 статьи 2 Федерального закона № 25-ФЗ нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель). Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя) (ч. 3 ст. 2). Согласно части 6 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования. Таким образом в данном случае представителем нанимателя (работодателем) выступает глава муниципального образования, который может наделяться правом привлечения главы администрации муниципального района к дисциплинарной ответственности.

Вместе с тем привлечение главы администрации к данному виду ответственности возможно при условии закрепления этого в контракте

с ним. Учитывая, что Федеральный закон от 07 мая 2009 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» усилил ответственность главы муниципального образования за обеспечение осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, включение указанной нормы в контракт с главой администрации является целесообразным.

Вопрос. *Вправе ли конкурсная комиссия представлять одного кандидата для утверждения представительным органом муниципального образования на должность главы местной администрации по контракту?*

Ответ. Согласно части 2 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту. При этом на замещение указанной должности необходимо проведение конкурса, по результатам которого определяются кандидаты.

В части 6 статьи 37 Федерального закона речь идёт о нескольких кандидатах, представленных конкурсной комиссией. Такая норма направлена на то, чтобы обеспечить привлечение для участия в конкурсе нескольких специалистов, среди которых в дальнейшем можно было бы выбрать наиболее профессионального. Представительный орган муниципального образования должен иметь возможность выбора между кандидатами, иначе теряется смысл проведения конкурса. Исходя из этого полагаем, что на рассмотрение представительного органа необходимо представить не менее двух кандидатур.

Статья 38. Контрольный орган муниципального образования

Вопрос. *Проведение финансового контроля предусмотрено также БК Российской Федерации (статьи 265, 266, 270). Является ли контрольный орган муниципального образования органом, который осуществляет этот контроль?*

Ответ. Контрольный орган муниципального образования — это орган местного самоуправления, независимый в своей деятельности от представительного органа муниципального образования и от местной администрации, а БК Российской Федерации предусматривает осуществление финансового контроля представительными органами муниципального образования, исполнительно-распорядительными органами муниципального образования. При этом, в частности, установ-

лено, что формами финансового контроля представительного органа муниципального образования являются предварительный, текущий и последующий контроль (ст. 265 БК Российской Федерации). Кроме того, полномочия контрольного и финансового органа, предусмотренные статьёй 270 БК Российской Федерации, иные, чем цели контрольного органа муниципального образования. В частности, финансовый орган «осуществляет финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, а также за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и муниципальных гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств». Контрольный орган муниципального образования решает две основные задачи: во-первых, контроль за соблюдением порядка принятия, исполнения местного бюджета и представления отчёта о его исполнении и, во-вторых, контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью, что не входит в содержание финансового контроля, осуществляемого в соответствии с БК Российской Федерации.

Таким образом, контрольный орган муниципального образования не следует рассматривать как финансовый орган, предусмотренный БК Российской Федерации.

Вопрос. *Вправе ли устав муниципального образования предусмотреть подотчётность контрольного органа муниципального образования представителю муниципалитету?*

Ответ. Представительный орган муниципального образования рассматривает проект местного бюджета и утверждает его, рассматривает и утверждает отчёт об исполнении местного бюджета. А в полномочия контрольного органа входит осуществление контроля за соблюдением порядка рассмотрения проекта местного бюджета и отчёта его исполнения. Таким образом, контрольный орган муниципального образования не может быть подотчётен в своей деятельности представителю муниципалитету, как и любому другому органу местного самоуправления, иначе теряется смысл его создания.

Вопрос. *Вправе ли осуществлять внешнюю проверку годового отчёта об исполнении местного бюджета орган муниципального финансового контроля, созданный представительным органом муниципального образования. Нормы каких законодательных актов следует применять при решении указанного вопроса?*

Ответ. Положения части 2 статьи 264⁴ БК Российской Федерации предусматривают, что внешняя проверка годового отчёта об исполнении местного бюджета осуществляется органом муниципального фи-

нансового контроля, сформированным на муниципальных выборах, или представительным органом муниципального образования в порядке, установленном муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования с соблюдением требований БК Российской Федерации.

При буквальном толковании указанного положения БК Российской Федерации такая проверка может осуществляться одним из двух перечисленных органов:

органом муниципального финансового контроля, сформированным на муниципальных выборах;

представительным органом муниципального образования.

Вместе с тем при применении данной нормы БК Российской Федерации следует учитывать ряд других положений БК Российской Федерации и Федерального закона № 131-ФЗ, определяющих порядок формирования органа муниципального финансового контроля и его полномочия.

Согласно части 1 статьи 264⁴ БК Российской Федерации годовой отчёт об исполнении бюджета до его рассмотрения в законодательном (представительном) органе подлежит внешней проверке, которая включает внешнюю проверку бюджетной отчётности главных администраторов бюджетных средств и подготовку заключения на годовой отчёт об исполнении бюджета.

В соответствии с частью 1 статьи 157 БК Российской Федерации подготовку заключения на годовой отчёт об исполнении соответствующих бюджетов осуществляют органы государственного, муниципального финансового контроля, созданные законодательными (представительными) органами. При этом полномочия органа муниципального финансового контроля, созданного представительным органом муниципального образования, определяются муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования (ч. 3 ст. 157 БК Российской Федерации).

Необходимо также учитывать, что согласно части 3 статьи 34 и части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчётность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. При этом контрольный орган муниципального образования формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии

с уставом муниципального образования (ч. 2 ст. 38 Федерального закона № 131-ФЗ).

В связи с изложенным порядок формирования и полномочия контрольного органа муниципального образования должны определяться уставом муниципального образования, а также принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами представительных органов муниципального образования.

Кроме того, нормы части 2 статьи 265 БК Российской Федерации предоставляют право представительным органам муниципальных образований на создание собственных контрольных органов в качестве их структурных подразделений. При этом бюджетные полномочия данных органов определяются муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования (ч. 3 ст. 157 БК Российской Федерации).

В связи с этим данные органы также могут осуществлять внешнюю проверку годового отчёта об исполнении местного бюджета в соответствии с нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, принятыми в пределах их компетенции, предусмотренной нормами кодекса и уставом муниципального образования.

Учитывая изложенное, при определении органа муниципального финансового контроля, который может осуществлять внешнюю проверку годового отчёта об исполнении местного бюджета, часть 2 статьи 264⁴ БК Российской Федерации следует применять во взаимосвязи с частью 1 данной статьи БК Российской Федерации, частями 1 и 3 статьи 157 и частью 2 статьи 265 БК Российской Федерации, а также во взаимосвязи с частями 1 и 2 статьи 38 Федерального закона № 131-ФЗ.

Положения указанных законодательных актов предусматривают возможность проведения внешней проверки годового отчёта об исполнении местного бюджета не только органами муниципального финансового контроля, сформированными на муниципальных выборах (контрольными органами муниципальных образований), но и органами муниципального финансового контроля, созданными представительными органами муниципальных образований (контрольными органами муниципальных образований, собственными контрольными органами представительных органов муниципальных образований).

Вопрос. *Правомерен ли будет запрос контрольного органа муниципального образования о предоставлении ему информации о деятельности муниципальных предприятий и учреждений?*

Ответ. Согласно статье 38 Федерального закона № 131-ФЗ к полномочиям контрольного органа муниципального образования относятся контроль за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчёта о его исполнении, а также за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. При этом органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять в контрольный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции.

Согласно части 3 статьи 34 и части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчётность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

Кроме того, часть 3 статьи 157 БК Российской Федерации предусматривает, что полномочия органа муниципального финансового контроля, созданного представительным органом муниципального образования, определяются муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Согласно части 11 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в том числе в сфере муниципального финансового контроля, могут устанавливаться не только уставами муниципальных образований, но и федеральными законами.

Положения статьи 270 БК Российской Федерации предусматривают бюджетные полномочия контрольных и финансовых органов муниципальных образований. К их компетенции отнесено осуществление финансового контроля за операциями с бюджетными средствами получателей средств соответствующих бюджетов, средствами администраторов источников финансирования дефицита соответствующих бюджетов, а также за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и государственных и муниципальных гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств.

При этом согласно статье 6 БК Российской Федерации к получателям бюджетных средств относится бюджетное учреждение, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, имеющее право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счёт средств соответствующего бюджета.

Нормы части 1 статьи 20 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» предусматривают, что собственник имущества унитарного предприятия в отношении указанного предприятия утверждает бухгалтерскую отчётность и отчёты унитарного предприятия, осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего унитарному предприятию имущества

Согласно статье 26 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» контроль за деятельностью унитарного предприятия осуществляется органом, осуществляющим полномочия собственника, и другими уполномоченными органами. При этом унитарное предприятие по окончании отчётного периода представляет уполномоченным органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъекта Российской Федерации или органам местного самоуправления бухгалтерскую отчётность и иные документы, перечень которых определяется Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления.

В связи с изложенным полагаем, что в случаях, предусмотренных федеральными законами и уставами муниципальных образований, контрольный орган муниципального образования вправе запрашивать необходимую для осуществления контрольных функций информацию о деятельности муниципальных предприятий и учреждений, порядке использования ими бюджетных средств и муниципального имущества, закреплённого за ними на праве хозяйственного ведения и оперативного управления.

Статья 40. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

***Вопрос.** Необходимо установить на федеральном уровне перечень прав и обязанностей депутата представительного органа муниципального образования, перечень его полномочий в избирательном округе, порядок внесения и рассмотрения депутатского запроса.*

В случае отсутствия закона субъекта Российской Федерации о гарантиях осуществления депутатских полномочий вопрос невозможно регламентировать уставом муниципального образования.

Требуется федеральный закон о статусе депутата представительного органа муниципального образования.

Ответ. Регулирование статуса депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица мест-

ного самоуправления осуществлено статьёй 40 Федерального закона № 131-ФЗ. В частности, в названной статье предусмотрено, что указанные лица обеспечиваются условиями для беспрепятственного осуществления ими своих полномочий. Установлен порядок определения срока их полномочий; минимальный и максимальный срок полномочий; устанавливается, с какого момента полномочия начинаются и прекращаются; предусматривается количество депутатов, которые вправе осуществлять полномочия на постоянной основе. Кроме того, устанавливаются те элементы статуса, регламентирование которых возможно только федеральным законодательством. К ним относятся установление запретов на занятие определённой деятельностью и на замещение определённых должностей, основания досрочного прекращения полномочий, гарантии при привлечении к уголовной или административной ответственности.

Таким образом, значительная часть отношений, связанных со статусом депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, нашла своё разрешение непосредственно в Федеральном законе № 131-ФЗ. К полномочиям субъектов Российской Федерации отнесено установление иных гарантий осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (ч. 5¹ ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ). Дальнейшее регулирование данного вопроса осуществляется уставами муниципальных образований, которые должны приниматься в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. Таким образом, Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает совершенно определённый перечень правовых актов, которыми осуществляется регламентирование всех сторон деятельности указанных лиц.

Если в субъекте Российской Федерации отсутствует закон о гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, то в таком случае данный вопрос может быть регламентирован уставом муниципального образования с соблюдением положений Федерального закона № 131-ФЗ. При этом не следует устанавливать гарантии произвольно, без взаимосвязи с характером реализуемых указанными лицами полномочий. В уставе муниципального образования в качестве гарантий осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления правомерно определить формы депутатской деятельности; установить право на безотлагатель-

ный приём депутатов должностными лицами местного самоуправления, руководителями муниципальных предприятий и учреждений, а также право на депутатский запрос указанным лицам и порядок его рассмотрения; определить основания наступления ответственности депутата, выборного должностного лица перед населением; установить основания для отзыва депутата, выборного должностного лица и процедуру отзыва; для депутатов, выборных должностных лиц, осуществляющих полномочия на постоянной основе, установить размер и условия выплаты денежного содержания; для депутатов, осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе, установить порядок компенсации расходов, связанных с осуществлением полномочий. После принятия закона субъектом Российской Федерации о гарантиях депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устава муниципальных образований области необходимо будет привести в соответствие с законом в случае, если уставы будут содержать нормы, противоречащие региональному закону.

Согласно статье 72 Конституции Российской Федерации общие принципы организации местного самоуправления относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Исходя из данной нормы Федеральный закон № 131-ФЗ определил тот круг вопросов, который относится к полномочиям субъектов Российской Федерации и который они регламентируют с учётом исторических и иных местных традиций. Как уже отмечено, установление гарантий осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления является одним из таких вопросов, поэтому совершенно обоснованно, что каждый субъект Российской Федерации решает его по-своему, с учётом своей региональной специфики, в связи с чем нельзя согласиться с необходимостью унификации правового регулирования рассматриваемого вопроса. При этом на федеральном уровне не регламентируются, в частности, и гарантии осуществления полномочий депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ устав муниципального образования является нормативным правовым актом, обладающим высшей юридической силой в системе муниципальных правовых актов. В пределах, определённых федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, уставом регламентируются вопросы организации местного самоуправления в муниципальном образовании. В частности, в соответствии с частью 3 статьи 34 Федерального закона

№ 131-ФЗ им определяются вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления, к которым относится также и определение прав и обязанностей депутатов.

Вопрос. *Частью 8 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ установлены гарантии для депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц при привлечении их к уголовной и административной ответственности. Как они реализуются? Вправе ли представительный орган муниципального образования предусмотреть компенсации депутатам за осуществление ими своих полномочий, в том числе и для депутатов, осуществляющих полномочия на постоянной основе? Вправе ли представительный орган муниципального образования принять решение об уменьшении указанной компенсации в случае, если депутат не посещает заседания представительного органа?*

Ответ. Согласно части 8 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ гарантии прав депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении их иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, занимаемого ими жилого и (или) служебного помещения, их багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых ими средств связи, принадлежащих им документов устанавливаются федеральными законами.

В Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (далее в тексте — УПК Российской Федерации) предусмотрена глава 52, устанавливающая особенности производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц. В соответствии со статьёй 447 УПК Российской Федерации депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления отнесены к тем лицам, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам. В частности, возбуждение уголовного дела в отношении них принимается руководителем следственного органа Следственного комитета Российской Федерации по субъекту Российской Федерации. После возбуждения уголовного дела либо привлечения лица в качестве обвиняемого следственные и иные процессуальные действия в отношении такого лица производятся в об-

шем порядке, изъятия установлены только для членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, судей федеральных судов, мировых судей, прокуроров, Председателя Счётной палаты Российской Федерации, его заместителя и аудиторов Счётной палаты Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий.

Статьей 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее в тексте — КоАП) предусмотрено, что для лиц, выполняющих определённые государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц), устанавливаются особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности. При этом определено, что условия устанавливаются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Рассматриваемый вопрос урегулирован в отношении Уполномоченного по правам человека (Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека»), судей (Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»), членов избирательных комиссий (Федеральный закон № 67-ФЗ), депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации (Федеральный закон от 08 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»), прокуроров (Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»). Механизм привлечения депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления к административной ответственности в федеральном законодательстве не прописан, поэтому в отношении них действует общий порядок, предусмотренный КоАП. Полагаем, в данном случае имеет место правовой пробел, требующий устранения.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ гарантии осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Обращаем внимание на то, что депутат, который осуществляет полномочия на постоянной основе, уже получает определённое муниципальным правовым актом денежное содержание. Поэтому в данном случае говорить о каких-либо компенсациях неправомерно.

Депутат является представителем граждан, которому они делегировали представлять и защищать свои законные интересы, то есть он обладает статусом публичности. В связи с этим установление зависимости выплаты компенсаций от посещения заседаний представительного органа муниципального образования, то есть «наказание рублём», в данном случае неприменимо.

Вопрос. Глава муниципального образования достиг возраста 63 года. Вправе ли представительный орган муниципального образования принять решение о прекращении его полномочий в связи с достижением пенсионного возраста?

Ответ. В соответствии с Федеральным законом № 25-ФЗ предельный возраст, установленный для замещения должности муниципальной службы, составляет 65 лет. Однако необходимо учитывать, что Федеральным законом № 25-ФЗ не определяется статус депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, поскольку указанные лица не являются муниципальными служащими.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ глава муниципального образования — это выборное должностное лицо местного самоуправления. Следовательно, он не является муниципальным служащим и на него не распространяется действие Федерального закона № 25-ФЗ, в том числе положение о предельном возрасте.

Федеральным законом № 131-ФЗ и Федеральным законом № 67-ФЗ установлены определённые ограничения для выборных должностных лиц местного самоуправления, например, запрет заниматься предпринимательской деятельностью, заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности, и некоторые другие. Однако возрастного ограничения для исполнения полномочий выборного должностного лица местного самоуправления не предусмотрено. Обращаем внимание на то, что среди оснований досрочного прекращения полномочий выборного должностного лица местного самоуправления достижение определённого возраста также отсутствует.

Из указанных положений федерального законодательства следует, что представительный орган муниципального образования не вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования в связи с достижением возраста 63 лет.

Дополнительно сообщаем, что Федеральный закон № 67-ФЗ содержит норму, согласно которой возможно ограничение минимального возраста кандидата на должность выборного должностного лица

местного самоуправления, но установление максимального возраста не допускается.

Вопрос. *В законе субъекта Российской Федерации, регулирующем гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, отсутствует положение о пенсионных доплатах указанным лицам, осуществлявшим полномочия на постоянной основе. Правомерно ли в этом случае уставом муниципального образования предусмотреть данную гарантию?*

Ответ. В соответствии с частью 5¹ статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ 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 части пенсионного обеспечения указанных лиц необходимо применять Федеральный закон от 12 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», согласно пункту 5 статьи 1 которого отношения, связанные с пенсионным обеспечением граждан за счёт средств местных бюджетов, регулируются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Таким образом, непосредственно на федеральном уровне предусмотрена возможность осуществления пенсионных доплат за счёт средств местных бюджетов. Поскольку по отношению к закону субъекта Российской Федерации федеральный закон обладает более высокой юридической силой, отсутствие в законе субъекта Российской Федерации, определяющем гарантии депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, положения о пенсионном обеспечении указанных лиц не может рассматриваться как запрет на регулирование данного вопроса муниципальными правовыми актами.

Одновременно сообщаем, что часть 5¹ Федерального закона № 131-ФЗ не предполагает возможность установления гарантий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления за рамками, предусмотренными федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Вопрос. *Какая дата является датой начала и окончания срока полномочий депутата представительного органа муниципального образования? На основании какого правового акта вносится запись в трудовую книжку лица, избранного депутатом представительного органа муницип-*

ципального образования на постоянной основе? Каким правовым актом определяется количество депутатов, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, а также определяется их персональный состав? Заключается ли с депутатом срочный трудовой договор? Каковы полномочия представительного органа муниципального образования после избрания нового созыва? Какие полномочия вправе осуществлять заместитель председателя представительного органа муниципального образования в случае временного отсутствия его председателя?

Ответ. Статьей 59 ТК Российской Федерации одним из оснований заключения срочного трудового договора предусматривается избрание на определённый срок в состав выборного органа или на выборную должность на оплачиваемую работу. В соответствии со статьёй 17 названного кодекса трудовые отношения на основании трудового договора в результате избрания на должность возникают, если избрание на должность предполагает выполнение работником определённой трудовой функции. К таким должностям относятся, например, должность ректора государственного или муниципального высшего учебного заведения, должности декана факультета и заведующего кафедрой. С лицами, выбранными на указанные должности, заключается срочный трудовой договор.

Однако не каждое избрание влечёт за собой обязательное заключение с гражданином трудового договора. Так, например, трудовые отношения не возникают в случае избрания граждан депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, уполномоченными осуществлять в ней законодательные и иные полномочия, которые предусмотрены Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 08 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Гражданин, являясь представителем народа, исполняет обязанности депутата не в интересах и не под руководством какого-либо работодателя (которого в данном случае нет), а в интересах всего общества в целом. Также не возникают трудовые отношения в случае избрания гражданина депутатом представительного органа муниципального образования. В данном случае депутат исполняет свои обязанности в интересах населения муниципального образования. Таким образом, заключение срочного трудового договора с депутатом не требуется.

Федеральное законодательство разделяет понятия «срок, на который избирается орган» и «срок полномочий». В первом случае имеется в виду срок, определяющий периодичность выборов, во втором — период, смещённый, как правило, по отношению к сроку избрания и не

всегда совпадающий с ним по своей продолжительности. В положениях части 1 статьи 8 Федерального закона № 67-ФЗ речь идёт именно о сроке избрания, а не о дне начала и окончания срока полномочий представительного органа муниципального образования и его депутатов. Этот вопрос регулируется в части 3 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ. Таким образом, несогласованность указанных федеральных законов отсутствует.

Согласно положениям названной статьи Федерального закона № 131-ФЗ полномочия депутата начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва. В трудовой книжке депутатов, осуществляющих полномочия на постоянной основе, необходимо будет указать именно эти даты в качестве срока начала и окончания полномочий. Основанием для внесения соответствующих записей является принятый в определённом регламенте представительного органа муниципального образования порядок правовой акт, которым назначено первое заседание. Указанные записи должны быть внесены в трудовую книжку депутата и в том случае, когда он вновь избран депутатом, и основанием для внесения этих записей также является названный правовой акт. При этом обращаем внимание на то, что трудовой договор не заключается, соответственно, нормы ТК Российской Федерации о расторжении трудового договора к депутату не могут быть применены.

При решении вопроса о правомерности осуществления представительным органом муниципального образования своих полномочий после даты проведения выборов в указанный орган необходимо основываться на следующей правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации: «Из этих законоположений в системном единстве с частью 3 статьи 40 данного федерального закона, согласно которой полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва, следует, что полномочия представительного органа муниципального образования начинаются со дня его первого заседания, а до этого сохраняет свои полномочия предыдущий состав депутатов данного органа. Такой подход федерального законодателя к определению правомочности представительного органа муниципального образования направлен на обеспечение непрерывности осуществления функций выборной публичной власти на уровне местного самоуправления и полноценной реализации полномочий, в том числе исключительных, представительных органов муниципальных образований, что полностью согласуется

со статьёй 3 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации» (Определение от 02 июля 2009 г. № 1006-О-О).

В соответствии с частью 5 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут осуществлять полномочия не более 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования. На основании данной нормы уставом муниципального образования определяется количество депутатов, которые будут осуществлять полномочия на постоянной основе. Решение о том, кто именно из депутатов осуществляет полномочия на постоянной основе, может приниматься в порядке, определённом регламентом представительного органа муниципального образования.

Вопрос о порядке исполнения полномочий председателя представительного органа муниципального образования в случае его временного отсутствия регулируется правовыми актами соответствующего муниципального образования.

Вопрос. *Депутат представительного органа муниципального образования, осуществляющий полномочия на постоянной основе, владеет акциями. Не является ли это нарушением запрета заниматься предпринимательской деятельностью?*

Ответ. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ депутат представительного органа муниципального образования, осуществляющий полномочия на постоянной основе, не вправе заниматься предпринимательской деятельностью. Согласно ГК Российской Федерации предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке. Владение акциями не подпадает под перечисленные признаки. Если депутат представительного органа муниципального образования владеет акциями и при этом не зарегистрирован в качестве предпринимателя, он не нарушает указанного Федерального законом № 131-ФЗ ограничения.

Вопрос. *Вправе ли государственный гражданский служащий исполнять полномочия депутата представительного органа муниципального образования?*

Ответ. Регулирование ограничений для депутата представительного органа муниципального образования осуществляется абзацем вторым части 6 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ, а также

Федеральным законом № 67-ФЗ. Кроме того, Федеральным законом № 67-ФЗ предусмотрена возможность введения дополнительных ограничений для депутатов, выборных должностных лиц в других федеральных законах. В частности, Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 79-ФЗ) для государственных гражданских служащих установлен запрет на замещение должности государственной гражданской службы в случае избрания на выборную должность в органе местного самоуправления.

При рассмотрении вопроса о возможности исполнения государственным гражданским служащим полномочий депутата представительного органа муниципального образования необходимо учитывать, что в период принятия Федерального закона № 79-ФЗ действовал Федеральный закон от 08 января 1998 года № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (далее в тексте Федерального закона № 8-ФЗ). Данным федеральным законом использовался термин «выборные муниципальные должности», то есть должности, замещаемые в результате муниципальных выборов. К ним относились и депутаты представительных органов муниципальных образований. В настоящее время Федеральный закон № 8-ФЗ утратил силу, а в соответствии с Федеральным законом № 25-ФЗ депутаты определяются как лица, замещающие муниципальные должности. Однако правовой смысл используемых терминов аналогичен. Таким образом, предусмотренный Федеральным законом № 79-ФЗ запрет на замещение должности государственной гражданской службы в случае избрания на выборную должность в органе местного самоуправления по-прежнему означает невозможность совмещения исполнения полномочий депутата представительного органа муниципального образования государственным гражданским служащим. При этом указанный запрет распространяется независимо от того, на постоянной или непостоянной основе исполняются полномочия депутата.

Вопрос. *Правмерно ли исполнение полномочий депутата представительного органа местного самоуправления сотрудниками государственной противопожарной службы?*

Ответ. В соответствии со статьей 2 Федерального закона № 131-ФЗ депутат представительного органа местного самоуправления — это член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения. Однако в данном законе не раскрывается понятие «выборные муниципальные должности». Вместе с тем в Федеральном законе

№ 25-ФЗ указано, что депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления являются лицами, замещающими муниципальные должности (ч. 2 ст. 1). Поскольку этими лицами муниципальные должности замещаются в результате муниципальных выборов, то можно говорить о том, что данные муниципальные должности являются выборными.

В соответствии с подпунктом «б» пункта 2 части 1 статьи 17 Федерального закона № 79-ФЗ гражданскому служащему запрещается замещать должности гражданской службы в случае избрания на выборную должность в органе местного самоуправления.

Поскольку на сотрудников государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий распространено действие Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утверждённого Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. №4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации» (далее — Постановление), ограничения, запреты и обязанности, установленные статьёй 9¹ Постановления, также на них распространяются. В том числе запреты, установленные статьёй 17 Федерального закона №79-ФЗ.

Учитывая изложенное, исполнение полномочий депутата представительного органа местного самоуправления (причём независимо от того, исполняются они на постоянной или на непостоянной основе) сотрудниками государственной противопожарной службы является правомерным.

Вопрос. *Правомерно ли вносить поправку в устав муниципального образования о том, что депутат представительного органа муниципального образования не может одновременно замещать должности руководителей муниципальных органов, муниципальных учреждений и муниципальных предприятий, учредителями которых является городское поселение?*

Ответ. Согласно части 9 статьи 4 Федерального закона № 67-ФЗ депутаты представительных органов муниципальных образований не могут замещать должности муниципальной службы, быть депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти. Иные ограничения, связанные со статусом депутата, выборного должностного лица, могут устанавливаться федеральным законом.

Муниципальные предприятия и учреждения не входят в структуру органов местного самоуправления, соответственно лица, осуществляю-

щие свою профессиональную деятельность в указанных учреждениях, не состоят на муниципальной службе и не являются по статусу муниципальными служащими. Руководители муниципальных органов (а таковыми согласно части 2 статьи 39 Федерального закона № 131-ФЗ являются избирательные комиссии) также не состоят на муниципальной службе.

На основании изложенного вносить поправку в устав муниципального образования о том, что депутат представительного органа муниципального образования не может одновременно замещать должности руководителей муниципальных органов, муниципальных учреждений и муниципальных предприятий, учредителем которых является муниципальное образование, неправомерно.

Вопрос. *Вправе ли глава муниципального образования (депутаты, работающие на постоянной основе) замещать должность председателя совета директоров либо входить в состав совета директоров ОАО?*

Ответ. Согласно пункту 2 части 7 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо, осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, не вправе состоять членом управления коммерческой организации. Исключение составляют случаи, когда в порядке, установленном муниципальным правовым актом, им поручено участвовать в управлении этой организации. Руководители муниципальных предприятий и учреждений вправе быть депутатами представительного органа муниципального образования, но только на непостоянной основе. Согласно Федеральному закону № 25-ФЗ муниципальный служащий не вправе быть депутатом представительного органа муниципального образования, причём независимо от того, на какой основе осуществляются полномочия. Таковым является лицо, замещающее должность муниципальной службы, то есть должность в органе местного самоуправления. Муниципальные предприятия, учреждения (школы, больницы и тому подобное) органами местного самоуправления не являются, следовательно, руководители этих организаций (равно как и иные их сотрудники) не являются муниципальными служащими, а значит они вправе быть депутатами представительного органа муниципального образования, но, как уже отмечалось, на непостоянной основе.

Вопрос. *Вправе ли глава муниципального образования и депутаты, работающие на постоянной основе, занимать должности заведующих кафедрами вузов?*

Ответ. В отношении депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица, осуществляющих

свои полномочия на постоянной основе, Федеральный закон № 131-ФЗ установил определённый перечень ограничений. Так, указанные лица не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счёт 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. Заведование кафедрой в высшем учебном заведении включает в себя не только непосредственно преподавательскую деятельность. Лицо, осуществляющее руководство кафедрой, в частности, разрабатывает учебные программы по всем видам дисциплин кафедры, утверждает план работы кафедры, осуществляет распределение педагогической нагрузки и функциональных обязанностей среди сотрудников кафедры, организует проведение всех видов занятий, экзаменов и зачётов, руководит подготовкой научно-педагогических кадров, организует проведение научно-исследовательской работы, обеспечивает сохранность закреплённых за кафедрой оборудования, инвентаря, помещений. Представляется, что характер трудовой функции заведующего кафедрой выходит за рамки преподавательской работы. Поэтому депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, не вправе замещать указанную должность.

Вопрос. *Обязан ли глава муниципального образования направлять в представительный орган муниципального образования все издаваемые им муниципальные правовые акты?*

Ответ. Федеральный закон не предусматривает для главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации, обязанность по направлению принимаемых им правовых актов в представительный орган муниципального образования. Глава муниципального образования самостоятельно осуществляет свои полномочия, определённые уставом муниципального образования, и руководит на принципах единоначалия местной администрацией. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» также не устанавливает обязанности главы муниципального образования по направлению принимаемых им правовых актов в органы прокуратуры. Контроль со стороны представительного органа муниципального образования за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления

полномочий по решению вопросов местного значения должен иметь системный, комплексный характер. Его формы должны быть определены уставом муниципального образования, принимаемыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами. А устав муниципального образования может предписать главе муниципального образования, исполняющему полномочия главы местной администрации (равно как и главе местной администрации, назначенному на эту должность по контракту) направлять свои нормативные акты в представительный орган муниципального образования.

Вопрос. *Законом субъекта Российской Федерации в соответствии со статьёй 82 Федерального закона № 67-ФЗ продлён срок полномочий представительного органа муниципального образования. В результате он составит период свыше пяти лет. Правомерно ли данное решение?*

Ответ. Согласно пункту 1 статьи 8 Федерального закона № 67-ФЗ срок, на который избираются органы местного самоуправления, депутаты указанных органов, а также срок полномочий указанных органов и депутатов устанавливается уставами муниципальных образований. Устанавливаемый срок не может составлять менее двух и более пяти лет. При этом Федеральный закон № 67-ФЗ закрепляет правило, в соответствии с которым изменение (продление или сокращение) срока полномочий действующих органов или депутатов не допускается. Исключение из данного правила предусмотрено только для совмещения дня голосования, а также в случае чрезвычайного или военного положения.

Условия продления (сокращения) срока полномочий органов местного самоуправления в первом случае определяются пунктом 4 статьи 82 Федерального закона № 67-ФЗ. В нем установлено, что, во-первых, указанное продление (сокращение) осуществляется в целях совмещения дня голосования на выборах не менее чем в две трети органов местного самоуправления муниципальных образований в субъекте Российской Федерации, во-вторых, оно осуществляется законом субъекта Российской Федерации, в-третьих, является однократным, и, в-четвёртых, срок продления (сокращения) составляет не более одного года. Указанная норма, не влияя на закреплённый в уставе муниципального образования конкретный срок полномочий органа местного самоуправления (который может составлять два года или пять лет либо любой иной конкретный срок в пределах указанных законодательных рамок), допускает продление (сокращение) срока полномочий органов местного самоуправления и выход фактического исполнения ими своих полномочий за нижний и верхний пределы установленного сро-

ка их полномочий. В ходе таких выборов органы местного самоуправления избираются на тот же конкретный срок полномочий, который закреплён в уставе муниципального образования. Данная позиция изложена в «Научно-практическом комментарии к Федеральному закону № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подготовленном Центральной избирательной комиссией Российской Федерации под редакцией А. А. Вешнякова, В. И. Лысенко.

Таким образом, является правомерной ситуация, при которой в результате продления срока полномочий органов местного самоуправления в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 82 Федерального закона № 67-ФЗ, указанный срок составит более пяти, но не более шести лет.

Вопрос. *Вправе ли муниципальный служащий осуществлять полномочия депутата представительного органа муниципального образования на непостоянной основе?*

Ответ. В соответствии с Федеральным законом № 67-ФЗ депутат представительного органа муниципального образования не вправе замещать муниципальную должность муниципальной службы. Данное ограничение распространяется независимо от того, на постоянной или непостоянной основе депутат представительного органа муниципального образования осуществляет свои полномочия.

Вопрос. *Какими нормами следует руководствоваться при определении продолжительности отпуска депутата представительного органа муниципального образования, осуществляющего полномочия на постоянной основе?*

Ответ. Статьёй 40 Федерального закона № 131-ФЗ социальные гарантии для депутата представительного органа муниципального образования, в том числе продолжительность отпуска, не установлены. Принятие субъектами Российской Федерации закона по данному вопросу указанным федеральным законом также не предусмотрено. Таким образом, нормы прямого действия, которые возможно применить именно к депутатам, в законодательстве отсутствуют. Однако указанные лица, осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, должны иметь возможность реализовать своё право на отпуск. Поэтому в отношении них правомерно применение статьи 115 ТК Российской Федерации, установившей продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска.

Согласно абзацу 2 статьи 116 ТК Российской Федерации организации с учётом своих производственных и финансовых возможностей мо-

гут самостоятельно устанавливать дополнительные отпуска для работников, если иное не предусмотрено федеральными законами. При этом порядок и условия предоставления дополнительных отпусков определяются коллективными договорами или локальными нормативными актами, то есть документами, регулирующими отношения работника и работодателя. Депутат, выборное должностное лицо местного самоуправления не состоит в трудовых отношениях, регулирование которых осуществляется ТК Российской Федерации. В связи с этим применение абзаца второй статьи 116 ТК Российской Федерации в данном случае представляется некорректным.

Вопрос. *Заключается ли с депутатами представительного органа муниципального образования трудовой договор?*

Ответ. В соответствии со статьёй 56 ТК Российской Федерации трудовой договор — это соглашение между работодателем и работником, в соответствии с которым работодатель обязуется предоставить работнику работу по обусловленной трудовой функции, обеспечить условия труда, предусмотренные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами и данным соглашением, своевременно и в полном размере выплачивать работнику заработную плату, а работник обязуется лично выполнять определённую этим соглашением трудовую функцию, соблюдать правила внутреннего трудового распорядка, действующие у данного работодателя.

Как видно из указанной нормы, полномочия депутата не предполагают возникновения правоотношений «работник — работодатель», которые возникают при заключении трудового договора и регулируются нормами ТК. Соответственно, трудовой договор с депутатами представительного органа муниципального образования не заключается.

Вопрос. *Может ли депутат представительного органа муниципального образования работать на 0,5 ставки?*

Ответ. В соответствии с частью 3 статьи 40 Федерального закона полномочия депутата представительного органа муниципального образования начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва.

При этом полномочия депутата представительного органа муниципального образования исполняются им не в рамках рабочего времени, положения о котором содержатся в главах 15 и 16 ТК Российской Федерации, а непрерывно. Это обуславливает невозможность применения к депутатской деятельности норм ТК о неполном рабочем времени, до-

пускающих возможность оплаты труда работника пропорционально отработанному им времени или в зависимости от выполненного им объёма работ (абзац третий статьи 93 ТК Российской Федерации).

Таким образом, установление ставок и пропорциональной оплаты труда депутатов представительного органа муниципального образования является неправомерным.

Кроме того, работа депутата на 0,5 ставки означала бы, что он осуществляет свои полномочия частично на постоянной основе, а частично — на непостоянной. Однако Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрены только два варианта исполнения полномочий депутатом представительного органа муниципального образования: на постоянной либо на непостоянной основе (абзацы второй и третьей части 5 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ). Возможность осуществления депутатом представительного органа муниципального образования полномочий на смешанной основе данным законом не предусмотрена.

Вопрос. *Вправе ли депутат представительного органа муниципального образования обращаться в суд с заявлением о признании недействующими нормативных правовых актов органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления?*

Ответ. Согласно положениям части 1 статьи 46 ГПК Российской Федерации органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации и граждане вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц по их просьбе либо в защиту прав, свобод и законных интересов неопределённого круга лиц только в случаях, предусмотренных законом.

Порядок осуществления производства по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или частично, а также об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих определяется главами 24—25 ГПК Российской Федерации.

Положения части 2 статьи 251 ГПК Российской Федерации предусматривает, что с заявлением о признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части в суд вправе обратиться Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, глава муниципального образования, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом нарушена их компетенция.

Гражданин, организация вправе оспорить в суде решение, действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если считают, что нарушены их права и свободы (ч. 1 ст. 254 ГПК). Руководствуясь данной нормой депутат представительного органа вправе обратиться в суд за защитой своих прав. Однако, положения ГПК не предоставляют депутатам представительного органа муниципального образования специального права обращаться с заявлением в суд о признании нормативного правового акта противоречащим закону, а также оспаривать в суде решение, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, действуя в интересе третьих лиц, (граждан и организаций), а также в публичном интересе.

Вопрос. *Какими правовыми актами устанавливаются гарантии и компенсации, связанные с деятельностью депутата представительного органа муниципального образования, если субъектом Российской Федерации не принят соответствующий закон? Какие социальные гарантии (льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг и другие) могут быть предусмотрены для депутатов?*

Ответ. В соответствии с частью 1 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления полномочий. В названной статье также регулируются отдельные вопросы статуса указанных лиц, в частности, порядок определения срока их полномочий, минимальный и максимальный срок полномочий, устанавливается, с какого момента полномочия начинаются и прекращаются, предусматривается количество депутатов, которые вправе осуществлять полномочия на постоянной основе. Кроме того, устанавливаются те элементы статуса, регламентирование которых возможно только федеральным законодательством. Установление иных гарантий осуществления полномочий указанными лицами частью 5¹ статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ отнесено к полномочиям субъектов Российской Федерации.

Если субъектом Российской Федерации не принят закон по данному вопросу, он может быть регламентирован уставом муниципального образования. Однако при этом недопустимо предусматривать гарантии произвольно, без взаимосвязи с характером реализуемых указанными лицами полномочий. Примером необходимости именно такого обоснованного, разумного подхода является норма части 8 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой федеральными законами

определяются гарантии прав депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении них других уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий. Необходимость таких специальных гарантий беспрепятственного осуществления указанными лицами своих полномочий имеет целью оградить их от неправомерного вмешательства в их деятельность, от попыток оказать на них давление путём привлечения или угрозы привлечения к уголовной или административной ответственности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2002 г. № 9-П).

В уставе муниципального образования в качестве гарантий осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления правомерно определить формы депутатской деятельности; установить право на безотлагательный приём депутатов должностными лицами местного самоуправления, руководителями муниципальных предприятий и учреждений, а также право на депутатский запрос указанным лицам и порядок его рассмотрения; определить основания наступления ответственности депутата, выборного должностного лица перед населением; установить основания для отзыва депутата, выборного должностного лица и процедуру отзыва; для депутатов, выборных должностных лиц, осуществляющих полномочия на постоянной основе, установить размер и условия выплаты денежного содержания; для депутатов, осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе, установить порядок компенсации расходов, связанных с осуществлением полномочий. Исходя из аналогичного подхода, возможно предусмотреть гарантии осуществления полномочий выборными должностными лицами местного самоуправления.

Оплата коммунальных услуг за счёт средств местных бюджетов не связана с осуществлением депутатами, выборными должностными лицами местного самоуправления своих полномочий. Кроме того, необходимо обратить внимание на то, что льготы, меры социальной поддержки федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации предоставляются социально незащищенным или пострадавшим категориям населения (например, участникам войны, пенсионерам, инвалидам), а также в связи с особыми заслугами перед государством (например, Героям Советского Союза, Героям России, Героям Социалистического Труда). Самого факта избрания депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным долж-

ностным лицом местного самоуправления для отнесения к таким категориям граждан недостаточно.

При рассмотрении вопроса о правомерности такой гарантии, как сохранение денежного содержания в течение определённого времени в связи с неизбранием на должность, следует учитывать, что Верховный Суд Российской Федерации указал следующее: «По смыслу статьи 172 ТК Российской Федерации гарантии главам муниципальных образований, освобождённым от работы вследствие избрания их на выборные должности в органах местного самоуправления, могут быть установлены законами, регулируемыми статус и порядок деятельности указанных лиц, только на период выполнения полномочий, а не по окончании срока полномочий.» (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 июня 2006 г. № 1-Г06-16).

Вопрос. *Сколько депутатов представительного органа муниципального образования могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе, если общее количество депутатов представительного органа муниципального образования не составляет целого числа?*

Ответ. При решении вопроса о том, сколько депутатов представительного органа муниципального образования могут работать на постоянной основе, следует исходить из буквального значения формулировок, используемых в части 5 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ. Термин «не более» в контексте данной статьи означает, что не более чем 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования могут работать на постоянной основе.

Таким образом, при расчётах в каждом конкретном случае количество депутатов, которые смогут работать на постоянной основе, необходимо соотнести с числом, составляющим десять процентов от установленной численности представительного органа муниципального образования. Исходя из требований Федерального закона № 131-ФЗ, десятипроцентный рубеж превышен быть не может.

Например, если в представительный орган муниципального образования избрано 25 депутатов, только два депутата могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе. Введение третьей освобождённой единицы невозможно.

Статья 41. Органы местного самоуправления как юридические лица

Вопрос. *Каковы особенности деятельности органов местного самоуправления в качестве юридических лиц?*

Ответ. Положения части 2 статьи 41 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что органы местного самоуправления, которые в соответствии с данным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.

В соответствии с положениями главы 5 ГК Российской Федерации органы местного самоуправления, наделённые гражданской правосубъектностью (являясь юридическими лицами), совершая юридические действия, выступают либо от имени муниципального образования, либо от собственного имени. В первом случае из договора, заключённого от имени муниципального образования, права и обязанности возникают у муниципального образования. Во втором — носителем прав и обязанностей становится сам орган. В этом качестве он заключает договор для удовлетворения обычных для учреждения нужд (например, аренда помещения или приобретение имущества для себя). Сам же орган несёт ответственность при совершении деликта, не связанного с осуществлением им публичных функций. В подобных случаях муниципальное образование может отвечать только субсидиарно как собственник учреждения в порядке, предусмотренном пунктом 2 статьи 120 ГК Российской Федерации.

Органы местного самоуправления, не являющиеся юридическими лицами, могут выступать в гражданских правоотношениях в рамках своей компетенции только от имени муниципального образования.

Выступая от имени и в интересах муниципального образования, местная администрация может своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, в том числе и с целью получения прибыли. Например, нормы части 2 статьи 51 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Выступая в гражданском обороте от своего имени и в своём интересе, представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании

общих для организаций данного вида положений федерального закона в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» применительно к учреждениям (ч. 2 ст. 41).

По вопросу оказания платных услуг органами местного самоуправления, наделёнными статусом юридического лица см. ответы на вопросы по статье 55 Федерального закона № 131-ФЗ.

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ (вопросы и ответы по положениям главы 7)

Статья 43. Система муниципальных правовых актов

***Вопрос.** Не будет ли являться нарушением законодательства то, что местная администрация осуществляет свою деятельность в том числе в соответствии с постановлениями и распоряжениями главы муниципального образования?*

Ответ. Круг полномочий главы муниципального образования напрямую зависит от того, входит ли глава муниципального образования в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя или возглавляет местную администрацию. В первом случае у него появляются дополнительные полномочия по организации деятельности представительного органа муниципального образования, во втором — полномочия главы местной администрации. Согласно части 4 статьи 43 Федерального закона глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издаёт постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, или постановления и распоряжения местной администрации по вопросам, указанным в части 6 настоящей статьи, в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации.

Таким образом, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа, издавать постановления и распоряжения, в соответствии с которыми будет осуществ-

влять свою деятельность местная администрация, он не вправе. Это можно рассматривать как вмешательство в деятельность иных органов местного самоуправления.

Вопрос. В статье 43 Федерального закона № 131-ФЗ установлен определённый перечень правовых актов, которые вправе принимать глава муниципального образования в зависимости от перечня его полномочий. Следует ли из данной статьи, что указанное должностное лицо не вправе издавать иные правовые акты?

Ответ. Согласно части 4 статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издаёт постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования, если глава муниципального образования является председателем представительного органа, или постановления и распоряжения местной администрации, если он исполняет полномочия главы местной администрации. Вместе с тем Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает возможность принятия главой муниципального образования правовых актов и по другим, не указанным в названном положении Федерального закона № 131-ФЗ вопросам. В частности, глава муниципального образования назначает публичные слушания, а также собрания граждан в случае, если от него исходила инициатива их проведения.

Кроме того, принятие главой муниципального образования правовых актов по иным вопросам предусмотрено в ряде других федеральных законов. Градостроительным кодексом Российской Федерации установлено, что глава муниципального образования при получении от органа местного самоуправления проекта правил землепользования и застройки принимает решение о проведении публичных слушаний по такому проекту. Глава муниципального образования определяет периодическое печатное издание, в котором публикуются сообщения о приёме заявления о предоставлении в аренду земельного участка, о проведении аукциона по продаже земельного участка, а также по продаже права аренды лесного участка (ст. 30¹, 38¹ Земельного кодекса Российской Федерации, статья 79 Лесного кодекса Российской Федерации). Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» предусмотрено, что участки референдума образуются по согласованию с соответствующей территориальной комиссией главой муниципального образования.

Таким образом, системный анализ Федерального закона № 131-ФЗ и иных федеральных законов показывает, что глава муниципального образования как высшее должностное лицо муниципального образования вправе издавать не только правовые акты, предусмотренные частями 4 и 6 статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ.

Вопрос. *Местную администрацию возглавляет глава, замещающий должность на основе контракта. Вправе ли глава муниципального образования как лицо, заключающее контракт, принимать правовые акты о премировании главы местной администрации и о предоставлении ему отпуска? Если да, то какова форма данного акта?*

Ответ. Глава местной администрации, замещающий должность по контракту, является муниципальным служащим. В соответствии с Федеральным законом № 25-ФЗ нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя. При этом из положений Федерального закона № 25-ФЗ следует, что представитель нанимателя — это лицо, наделённое полномочиями по совершению от имени муниципального образования действий, связанных с приёмом на муниципальную службу, её прохождением и прекращением. То есть указанное лицо осуществляет те же действия, которые совершает работодатель. Однако ТК Российской Федерации термины «наниматель» и «представитель нанимателя» не употребляются. Для того чтобы обеспечить возможность применения положений ТК Российской Федерации к муниципальным служащим, Федеральный закон № 25-ФЗ использует не просто термин «представитель нанимателя», а даёт его расшифровку, указывая «представитель нанимателя (работодатель)». Таким образом, термин «представитель нанимателя (работодатель)», используемый Федеральным законом № 25-ФЗ, следует рассматривать как аналогичный термину «работодатель», используемому в ТК Российской Федерации.

Федеральный закон № 25-ФЗ указывает, что представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя). В отношении главы местной администрации, замещающего должность на основе контракта, непосредственно Федеральным законом № 131-ФЗ установлено, что контракт с ним заключается главой муниципального образования. Соответственно, он исполняет все полномочия работодателя, в том числе по вопросам материального по-

ощрения, предоставления отпуска, применения мер дисциплинарного взыскания, но при условии, если иное не установлено контрактом.

Постановления, как правило, принимаются по вопросам, требующим нормативного регулирования, а по вопросам оперативного характера издаются распоряжения. Таким образом, если контрактом принятие решений по указанным аспектам трудовых правоотношений с главой местной администрации отнесено к полномочиям главы муниципального образования, он издаёт соответствующие распоряжения.

Вопрос. *Структура местной администрации утверждена решением представительного органа муниципального образования. Является ли указанное решение нормативным правовым актом?*

Ответ. Отнесение конкретного акта к числу нормативных зависит от характера содержащихся в нем положений и осуществляется по результатам анализа его текста. При этом не исключается наличие в одном и том же акте как нормативных, так и ненормативных положений и, соответственно, смешанный характер самого акта.

В Постановлении Пленума Верховного Суда от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике применения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» в качестве существенных признаков, характеризующих нормативный правовой акт, определены следующие: издание его в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределённого круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Из вопроса следует, что структура местной администрации утверждена решением представительного органа муниципального образования. Статьей 37 Федерального закона № 131-ФЗ регламентирование данного вопроса отнесено к полномочиям представительного органа муниципального образования. Следовательно, решение издано управомоченным органом. Решение не обладает индивидуальным правовым характером, следовательно, его действие распространяется на неопределённый круг лиц. Действие во времени данного решения не ограничено. И, наконец, его целью является урегулирование общественных отношений в сфере осуществления местного самоуправления в муниципальном образовании.

Таким образом, решение представительного органа об утверждении структуры местной администрации обладает всеми признаками нормативного правового акта.

Вопрос. *Просим представить разъяснения о правомерности издания местной администрацией муниципальных правовых актов, в том числе по вопросам осуществления муниципальных внутренних заимствований и выпуска муниципальных ценных бумаг.*

Вправе ли глава муниципального образования издавать муниципальные правовые акты, имеющие нормативный характер?

Ответ. 1. Согласно норме части 1 статьи 7 Федерального закона № 131-ФЗ по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

При этом в систему муниципальных правовых актов входят, в частности, правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования (п. 3 ч. 1 ст. 43). Необходимо также учитывать, что согласно части 3 статьи 34 и статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ структура и порядок формирования органов местного самоуправления, в том числе образуемых в соответствии с указанным законом (ч. 2 ст. 34) в обязательном порядке, определяются уставом муниципального образования.

В связи с этим положения пункта 3 части 1 статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ не ограничивают перечень органов местного самоуправления, которые вправе принимать муниципальные правовые акты, а также не исключают возможность принятия муниципальных правовых актов как главой муниципального образования, так и местной администрацией.

Согласно пункту 6 части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ уставом муниципального образования должны определяться виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов.

Положения статьи 64 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что муниципальные образования вправе привлекать заёмные средства, в том числе за счёт выпуска муниципальных ценных бумаг, в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления в соответствии с требованиями федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти. При этом необходимо учитывать, что согласно части 4 статьи 104 БК Российской Федерации от имени муниципального образования право осуществления муниципальных внутренних заим-

ствований и выдачи муниципальных гарантий другим заёмщикам для привлечения кредитов (займов) принадлежит уполномоченному органу местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования. В соответствии с нормами части 3 статьи 2 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» эмитентом ценных бумаг муниципального образования выступает исполнительный орган местного самоуправления, осуществляющий указанные функции в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и уставом муниципального образования.

Согласно части 1 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ 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.

Таким образом, местная администрация вправе издавать муниципальные правовые акты, в том числе по вопросам осуществления муниципальных внутренних заимствований и выпуска муниципальных ценных бумаг в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования и представительным органом муниципального образования в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.

2. Положения части 4 статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издаёт постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования, или постановления и распоряжения по вопросам, указанным в части 6 данной статьи, в случае, если глава муниципального образования является главой местной администрации.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ правовые акты главы муниципального образования входят в систему муниципальных правовых актов. При этом в соответствии с частью 1 статьи 2 данного закона, муниципальные правовые акты могут содержать общеобязательные правила (нормативные правовые акты) или носить индивидуальный характер (ненормативные правовые акты).

В связи с изложенным глава муниципального образования, являющийся главой местной администрации, вправе в пределах своих полномочий издавать муниципальные правовые акты (как нормативного, так и индивидуального характера).

Вопрос. *Может ли уставом муниципального образования быть предусмотрено принятие муниципальных правовых актов в ряде случаев квалифицированным большинством голосов либо, наоборот, большинством голосов от числа присутствующих депутатов?*

Ответ. Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает порядок принятия следующих решений представительного органа муниципального образования: об установлении правил, обязательных на территории муниципального образования; об удалении главы муниципального образования в отставку; об утверждении устава муниципального образования, а также о внесении в него изменений и дополнений. Для принятия решений первого вида необходимо большинство голосов от установленной численности депутатов, второго и третьего вида — большинство в две трети голосов от установленной численности депутатов. Количество голосов, необходимых для принятия иных решений, определяется уставом муниципального образования, при этом из положений Федерального закона № 131-ФЗ не следует запрет на принятие этих решений квалифицированным большинством.

Вопрос. *Должен ли глава муниципального образования подписывать муниципальные правовые акты представительного органа муниципального образования, принимаемые им по вопросам своей деятельности, а также решения, которыми оформляется принятие нормативных правовых актов?*

Ответ. В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ представительным органом муниципального образования принимаются как нормативные, так и иные (ненормативные) правовые акты.

Указанные положения конкретизируются частью 3 статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесённым к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования (нормативные правовые акты), а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

В соответствии с частью 13 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования.

Федеральный закон не устанавливает порядок принятия ненормативных правовых актов. Вместе с тем, исходя из пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ, порядок принятия ненормативных правовых актов определяется уставом муниципального образования. Соответственно, указанный порядок может не предусматривать направления принятого ненормативного правового акта главе муниципального образования для подписания и обнародования.

Решения представительного органа муниципального образования по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования (регламент, положение о постоянных комиссиях, положение об аппарате и другие документы), а также решения о принятии нормативного правового акта не относятся к решениям, устанавливающим правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования (нормативным правовым актам). Соответственно, указанные решения представительного органа муниципального образования являются ненормативными правовыми актами и принимаются в порядке, определённом уставом муниципального образования.

Вопрос. *В соответствии с частью 1 статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган принимает нормативные и иные правовые акты. В соответствии с частью 3 этой же статьи представительный орган принимает решения, устанавливающие правила поведения, обязательные для исполнения на всей территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа.*

Означает ли это, что представительный орган не может принимать никаких иных решений, за исключением нормативных и по организации деятельности городского совета?

Можно ли отнести к иным правовым актам представительного органа постановления и распоряжения, которые издаёт председатель городского совета по вопросам организации деятельности представительного органа?

Каким правовым актом представительный орган реализует право законодательной инициативы, решает вопросы о проведении муниципальных выборов, референдума, о передаче имущества, об участии в создании хозяйственных обществ, о награждении граждан и организаций почётными грамотами и другие?

Ответ. В соответствии с частью 3 статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются представительным органом муниципального образования по вопросам, отнесённым к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования. Так вопросы исключительной компетенции представительного органа муниципального образования в Федеральном законе № 131-ФЗ установлены частью 10 статьи 35.

Вместе с тем закон не содержит указания на то, что принимаемые представительным органом муниципального образования акты (помимо решений по вопросам организации деятельности самого представительного органа) в обязательном порядке являются нормативными. Следовательно, в случае отнесения федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования того или иного вопроса (будь то назначение выборов или награждение граждан) к компетенции представительного органа муниципального образования, этим органом может быть принят как нормативный, так и ненормативный правовой акт.

Право председателя представительного органа муниципального образования издавать постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа закреплено в части 5 статьи 43 Федерального закона. Однако данные постановления и распоряжения относятся не к правовым актам представительного органа муниципального образования (п. 2 ч. 1 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ), а к правовым актам «иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления» (п. 3 ч. 1 ст. 43).

Виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов должны определяться уставом муниципального образования (п. 6 ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ). Приведённая норма распространяется на все муниципальные правовые акты (как нормативные, так и ненормативные), в рамках её реализации в уставе муниципального образования может быть решён вопрос о порядке принятия ненормативных муниципальных правовых актов (в том числе об их подписании или отклонении).

Статья 43¹. Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов

Вопрос. В правовых актах, принятых органами государственной власти Нижегородской области по вопросу ведения регистра норма-

тивных муниципальных правовых актов, предусмотрено, что решение вопроса о нормативности указанных правовых актов осуществляется уполномоченным на ведение названного регистра органом. Правильно ли такое положение?

Ответ. Согласно статье 43¹ Федерального закона № 131-ФЗ порядок ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации определяется законом субъекта Российской Федерации. На федеральном уровне регулируется только порядок ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов. В частности, этот вопрос регламентирован Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2008 г. № 657 «Об утверждении Положения о ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов», приказом Минюста России от 19 декабря 2008 г. № 298 «Об организации работы по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов».

В Нижегородский области рассматриваемый вопрос урегулирован Законом от 04 декабря 2008 г. № 162-З «О порядке организации и ведения в Нижегородской области регистра муниципальных нормативных правовых актов» и принятым с соответствием с ним Постановлением правительства области от 13 февраля 2009 г. № 58 «Об утверждении положения о порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Нижегородской области». В указанном постановлении предусмотрено, что органы местного самоуправления, выборные и иные должностные лица местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области направляют в уполномоченный орган по ведению регистра все муниципальные правовые акты, принятые (изданные) после 01 января 2009 г. В нем также определено, что принадлежность муниципального правового акта к нормативному правовому акту определяется уполномоченным органом по ведению регистра в соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части». Приведённые положения приняты в рамках полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации и не противоречат концепции статьи 43¹ Федерального закона № 131-ФЗ. Сообщаем также, что данная позиция поддерживается Минюстом России, с представителями которого была проведена консультация при подготовке настоящего разъяснения.

Статья 44. Устав муниципального образования

Вопрос. Согласно пункту 8 части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ в уставе муниципального образования в обязательном порядке определяются 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. Однако в значительной мере указанные вопросы регламентированы непосредственно в федеральном законе. В чем должно заключаться их правовое регулирование в уставе муниципального образования? Достаточно ли воспроизведения норм федерального закона и (или) отсылок к его положениям?

Ответ. Регулирование вопросов ответственности в уставе муниципального образования возможно в порядке конкретизации и индивидуализации правил, установленных на федеральном уровне.

Так, статья 24 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает общее основание отзыва выборных лиц местного самоуправления — противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. В уставе муниципального образования могут быть определены конкретные виды и перечень противоправных действий, которые влекут возможность отзыва выборного лица.

Далее, согласно части 13 статьи 74¹ Федерального закона № 131-ФЗ при рассмотрении и принятии представительным органом муниципального образования решения об удалении главы муниципального образования в отставку должны быть обеспечены: заблаговременное получение им уведомления о дате и месте проведения соответствующего заседания, а также ознакомление с обращением депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку; предоставление ему возможности дать депутатам представительного органа муниципального образования объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку. В уставе муниципального образования во исполнение данных требований должен быть установлен конкретный порядок реализации указанных гарантий: положения об ответственных должностных лицах, форме,

сроках уведомления главы муниципального образования о заседании представительного органа по вопросу об удалении его в отставку, о порядке выступления главы муниципального образования с объяснениями относительно обстоятельств, послуживших основанием к постановке вопроса о его удалении (очередность, время выступления и так далее) и тому подобное.

Части 9–11 статьи 74¹ Федерального закона № 131-ФЗ закрепляют различные варианты подписания решения об удалении главы муниципального образования в отставку в зависимости от избранной в муниципальном образовании структуры органов местного самоуправления. В уставе муниципального образования должна быть регламентирована конкретная процедура в соответствии с действующей в нем моделью организации местного самоуправления.

Наконец, в ряде случаев Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает правовые возможности, реализация которых оставлена на усмотрение муниципального образования. Так, согласно абзацу 7 части 16 статьи 35 данного закона уставом муниципального образования может быть предусмотрено досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования в случае нарушения срока издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путём прямого волеизъявления граждан. В уставе конкретного муниципального образования данная форма ответственности представительного органа может как предусматриваться, так и не предусматриваться.

Что касается дублирования положений федерального законодательства в уставе муниципального образования, следует отметить, что его нельзя совершенно исключать. Устав — основной муниципальный нормативно-правовой акт, который должен комплексно и максимально полно регулировать вопросы организации местного самоуправления, быть доступным и понятным населению, жители должны иметь возможность почерпнуть из устава максимум информации относительно организации муниципальной власти на территории их проживания. В связи с этим недопустима фрагментарность и чрезмерная отсылочность положений устава, затрудняющая его восприятие рядовыми гражданами. Исходя из такого понимания природы устава определён и предмет его регулирования. В интересах населения, в целях повышения полноты и информативности устава, прежде всего для жителей, федеральный законодатель допускает и даже предусматривает в необходимых случаях дублирование в уставе некоторых норм федерального и регионального законодательства.

Вопрос. *Какими положениями Федерального закона № 131-ФЗ — частью 8 статьи 34 или частью 8 статьи 44 — определяется срок вступления в силу решения о создании контрольного органа?*

Ответ. В соответствии со статьёй 44 Федерального закона № 131-ФЗ структура органов местного самоуправления определяется уставом муниципального образования, порядок принятия и изменения которого регулируется частью 8 указанной статьи. Соответственно, при определении срока вступления в силу решения об изменении структуры органов местного самоуправления необходимо руководствоваться абзацами 2 и 3 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ. В них предусмотрено правило о вступлении в силу указанных решений по истечении срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего соответствующее решение, а также исключение из данного правила, устанавливающее, что решение о создании контрольного органа вступает в силу после его регистрации и официального опубликования.

Названной статьёй также предусмотрено, что решение, изменяющее полномочия органов местного самоуправления, вступает в силу по истечении срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего соответствующее решение. Исключение составляет решение, которым изменяются полномочия, срок полномочий и порядок избрания выборного должностного лица местного самоуправления. Такое решение вступает в силу в обычном порядке, то есть после государственной регистрации и официального опубликования. Но следует иметь в виду, что согласно части 4 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ применяться оно должно не к тому лицу, которое исполняет полномочия в период принятия решения, а только к избранному после его вступления в силу.

Вопрос. *Если в представительный орган муниципального образования внесено несколько альтернативных проектов муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав муниципального образования, то какой из проектов должен выноситься на публичные слушания?*

Ответ. Частью 1 статьи 46 Федерального закона 131-ФЗ предусмотрено, что проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан. Кроме того, уставом муниципального образования право внесения указанных актов может быть предоставлено и иным

субъектам правотворческой инициативы. При этом следует исходить из того, что если по одному и тому же вопросу внесено несколько проектов, они все должны быть рассмотрены без предоставления какого-либо процедурного преимущества одному из них. Это в равной степени касается и проведения публичных слушаний. Если в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ (ст. 28) их проведение является обязательным, на обсуждение жителей должен быть вынесен каждый из имеющихся на рассмотрении представительного органа муниципального образования проектов (вопросов).

***Вопрос.** Глава муниципального образования избран из состава представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя на постоянной основе. Предполагается внесение изменений в устав муниципального образования, согласно которым глава муниципального образования будет исполнять полномочия на непостоянной основе. Распространяется ли на данное решение действие части 8 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ? Какие ограничения распространяются на указанного главу муниципального образования?*

Ответ. В соответствии с частью 8 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ изменения и дополнения, внесённые в устав муниципального образования и изменяющие структуру и полномочия органов местного самоуправления, вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего соответствующий муниципальный правовой акт. При этом установлено исключение, согласно которому данное правило не распространяется на решения, изменяющие полномочия, срок полномочий и порядок избрания выборных должностных лиц местного самоуправления. Названное положение означает, что указанная категория решений вступает в силу в общем порядке, то есть после государственной регистрации и официального опубликования (обнародования). Вместе с тем следует иметь в виду, что согласно части 4 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ решения об изменении перечня полномочий и срока полномочий применяются только к выборным должностным лицам местного самоуправления, избранным после вступления в силу указанных решений. То есть данные муниципальные правовые акты не распространяются на выборное должностное лицо местного самоуправления, осуществляющее полномочия на момент их принятия.

В соответствии с частью 1 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольный орган муниципаль-

ного образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования. Из данного положения следует, что порядок осуществления полномочий председателя представительного органа муниципального образования (на постоянной или непостоянной основе) в понятие структуры органов местного самоуправления не входит. Таким образом, на решение представительного органа муниципального образования по изменению указанного порядка действие части 8 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ не распространяется.

При рассмотрении вопроса о том, является ли переход осуществления полномочий председателя представительного органа муниципального образования с постоянной на непостоянную основу изменением полномочий, необходимо исходить из того, что в правовом значении полномочие включает в себя совокупность прав и обязанностей органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных участников общественных отношений, установленных нормативным юридическим актом (Конституционное право: Энциклопедический словарь / Под ред. С.А. Авакьяна. — М.: Норма, 2001). Например, согласно БК Российской Федерации бюджетными полномочиями являются установленные кодексом и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса. Следовательно, изменение полномочий органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления имеет место только в том случае, когда изменяется содержание полномочий. Переход от осуществления полномочий на постоянной основе к осуществлению их на непостоянной основе изменения данного содержания не предполагает, в связи с этим в таком случае не применяется часть 8 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ.

В соответствии со статьёй 2 Федерального закона № 131-ФЗ выборным должностным лицом местного самоуправления является должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава и наделённое собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. На главу муниципального образования, избранного из состава представительного органа муниципального образования и осуществляющего полномочия на не-

постоянной основе, распространяются ограничения, установленные частью 6 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ. Он не может быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, занимать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъекта Российской Федерации, а также должности государственной гражданской службы и должности муниципальной службы. Глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа муниципального образования, за исключением случаев, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ, а также он не может одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа иного муниципального образования или выборного должностного лица местного самоуправления иного муниципального образования, за исключением случаев, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ. Исключением является ситуация, когда представительный орган муниципального района формируется из глав поселений и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района.

Статья 47. Вступление в силу муниципальных правовых актов

***Вопрос.** Достаточно ли обнародования на официальном сайте муниципального образования в сети Интернет для вступления муниципальных правовых актов в силу?*

Ответ. Согласно пункту 6 части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ порядок официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов определяется уставом муниципального образования. Данный порядок должен обеспечивать возможность ознакомления граждан с указанными актами (ч. 3 ст. 47).

В целях опубликования муниципальных правовых актов Федеральный закон № 131-ФЗ (п. 7 ч. 1 ст. 17) относит к полномочиям органов местного самоуправления учреждения печатного средства массовой информации. Указание на конкретное издание-публикатор во исполнение нормы пункта 6 части 1 статьи 44 указанного закона должно содержаться непосредственно в уставе муниципального образования.

Однако учреждение печатного средства массовой информации является не обязанностью, а именно правом органов местного самоуправления. В случае, когда по объективным причинам (например, малая численность жителей, особенности расположения муниципального об-

разования и тому подобное) опубликование в печатных средствах массовой информации нецелесообразно и собственное средство массовой информации органами местного самоуправления не учреждено, законным и допустимым является обнародование муниципальных правовых актов (включая уставы муниципальных образований), например, путём вывешивания их текстов в общедоступных местах, либо иным способом. При этом, однако, такой способ обнародования должен быть предусмотрен уставом муниципального образования, а кроме того, уставом или иным правовым актом муниципального образования должны быть определены лица, ответственные за своевременность и достоверность обнародования информации, установлены сроки обновления информации, определён порядок ознакомления с актами, снятыми со стенда — определены гарантии доступности каждому жителю муниципальных документов, содержащих положения, затрагивающие его права, свободы и обязанности.

В качестве общего критерия общедоступности и для опубликования, и для обнародования следует рассматривать доступность распространяемой информации без применения специальных технических средств. К сожалению, данному критерию сеть Интернет в настоящее время не отвечает. Следовательно, муниципальные правовые акты, размещённые только на официальных интернет-сайтах муниципальных образований, не могут считаться опубликованными, обнародованными. Размещение информации в сети Интернет в системе действующего правового регулирования лишь дополняет обычное опубликование (обнародование).

Второстепенное значение распространения информации через сеть Интернет подтверждается и анализом положений Градостроительного кодекса Российской Федерации (например, части 9, 14 ст. 24, ч. 7 ст. 28), Федерального закона № 94-ФЗ (например, ст. 16), Федерального закона от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (например, ст. 10) и др.

Вопрос. *Где могут публиковаться муниципальные правовые акты?*

Ответ. В соответствии с частью 3 статьи 47 Федерального закона порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

Согласно пункту 7 части 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления обладают полномочиями по учреждению 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. Учреждение данного средства массовой информации является правом, а не обязанностью органов местного самоуправления.

Соответственно, муниципальные правовые акты и иная официальная информация могут публиковаться в иных средствах массовой информации, названных в уставе муниципального образования, если это обеспечивает возможность ознакомления с ними граждан.

Вопрос. *Просим разъяснить порядок вступления в силу муниципальных правовых актов, не затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина.*

Ответ. В соответствии со статьёй 2 Федерального закона № 131-ФЗ под муниципальным правовым актом понимается решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила (нормативный правовой акт) или имеющее индивидуальный характер (ненормативный правовой акт).

Положения части 1 статьи 44 и статьи 47 Федерального закона предусматривают, что муниципальные правовые акты (как нормативного, так и индивидуального характера) вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

При этом муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Устав муниципального образования может не предусматривать официального опубликования (обнародования) ненормативных муниципальных правовых актов, не затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина. Например, такие правовые акты могут

доводиться до сведения заинтересованных органов местного самоуправления, депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений путём рассылки их официальных текстов.

Таким образом, порядок вступления в силу муниципальных правовых актов, не затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, в том числе требования к их официальному опубликованию (обнародованию) или доведению до сведения заинтересованных органов местного самоуправления, депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления и граждан, должен быть установлен уставом муниципального образования.

Необходимо также учитывать, что согласно части 6 статьи 52 Федерального закона проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчёт о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию.

В случае возникновения сомнения, является ли муниципальный правовой акт нормативным или индивидуальным, такой акт целесообразно опубликовать (обнародовать).

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (вопросы и ответы по положениям главы 8)

Статья 50. Муниципальное имущество

Вопрос. *Каков порядок разграничения полномочий по управлению и распоряжению имуществом, находящимся в муниципальной собственности между представительным органом муниципального образования и местной администрацией?*

Ответ. В соответствии с пунктом 5 части 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

По данному вопросу, как и по иным вопросам, отнесённым к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской

ской Федерации, уставом муниципального образования, представительный орган муниципального образования принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования (ч. 3 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ).

При этом следует иметь в виду, что определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, включает в себя, в частности, порядок передачи муниципального имущества во временное безвозмездное пользование, порядок продажи земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости, порядок утверждения планов приватизации объектов муниципальной собственности, установленные в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

Принятие конкретных решений, в частности, по вопросам управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, относится к распорядительно-исполнительным полномочиям органов местного самоуправления, которые реализует местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), наделяемая 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 (ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ).

Вопрос. *Возможно ли сохранение в собственности муниципальных образований всего муниципального жилищного фонда, а не только муниципального жилищного фонда социального использования для обеспечения жильем помещениями малоимущих граждан?*

Ответ. В настоящее время существует проблема неоднозначного правового регулирования федеральным законодательством установления права собственности на муниципальный жилищный фонд.

В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 19 ЖК Российской Федерации муниципальный жилищный фонд представляет собой совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальным образованиям. При этом к компетенции органов местного самоуправления в области жилищных отношений относится учёт муниципального жилищного фонда и осуществление контроля за его использованием и сохранностью (пункты 1 и 9 ч. 1 ст. 14 ЖК Российской Федерации).

Вместе с тем к компетенции органов местного самоуправления относится определение порядка предоставления жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда, а также предоставление в установленном порядке малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда (пункты 4 и 5 ч. 1 ст. 14 ЖК Российской Федерации).

На основании положения пункта 6 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения поселения относится обеспечение не всех нуждающихся, а только малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством.

В этих целях нормой пункта 3 части 2 статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что в собственности поселений может находиться жилищный фонд социального использования для обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями на условиях договора социального найма.

В соответствии с положениями частей 1 и 2 статьи 49 ЖК Российской Федерации по договору социального найма малоимущим гражданам предоставляется жилое помещение государственного или муниципального жилищного фонда по основаниям и в порядке, установленном ЖК Российской Федерации. При этом малоимущими гражданами признаются органами местного самоуправления в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

На основании изложенного полагаем, что в целях однозначного правового регулирования федеральным законодательством порядка установления права собственности на муниципальный жилищный фонд необходимо приведение в соответствие указанных норм ЖК Российской Федерации и Федерального закона № 131-ФЗ.

Вместе с тем необходимо учитывать, что правовая позиция о возможности нахождения в муниципальной собственности тех или иных объектов имущества выражена в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 02 ноября 2006 г. № 540-О. В пункте 1 резолютивной части этого решения определено: «Статья 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части, устанавливающей перечень видов муниципального имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований, не может рассматриваться как формирующая закрытый перечень видов имущества, могущего находиться

в собственности муниципальных образований, и не допускающая наличия иного имущества, необходимого для осуществления полномочий муниципальных образований, и препятствующая использованию установленных законом способов привлечения денежных средств и иного имущества для формирования собственных доходов бюджетов муниципальных образований».

Таким образом, определение в Федеральном законе № 131-ФЗ перечня видов имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, необходимого органам местного самоуправления для осуществления предоставленных им полномочий, не может рассматриваться как основание для признания указанного перечня исчерпывающим.

Вопрос. *Вправе ли органы местного самоуправления формировать жилищный фонд коммерческого использования для предоставления из него жилых помещений гражданам по договорам коммерческого найма?*

Ответ. Нормы пункта 3 статьи 2 ЖК Российской Федерации предусматривают, что органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе в установленном порядке предоставляют гражданам жилые помещения по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда. Кроме того, в соответствии с частью 2 статьи 30 ЖК Российской Федерации собственник жилого помещения вправе предоставить во владение и (или) в пользование принадлежащее ему на праве собственности жилое помещение гражданину на основании договора найма, договора безвозмездного пользования или на ином законном основании, а также юридическому лицу на основании договора аренды или на ином законном основании с учётом требований, установленных гражданским законодательством, ЖК Российской Федерации.

Согласно пункту 3 части 2 статьи 19 ЖК Российской Федерации под муниципальным жилищным фондом понимается совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальным образованиям. Нормы пункта 3 части 3 статьи 19 кодекса предусматривают также возможность формирования жилищного фонда коммерческого использования. Под ним понимается совокупность жилых помещений, которые используются собственниками таких помещений для проживания граждан на условиях возмездного пользования, предоставлены гражданам по иным договорам, предоставлены собственниками таких помещений лицам во владение и (или) в пользование.

Жилые помещения фонда коммерческого использования прежде всего подлежат предоставлению по договору найма, регламентация которого осуществляется нормами главы 35 ГК Российской Федерации. В соответствии с нормами статьи 671 ГК Российской Федерации по договору найма жилого помещения одна сторона — собственник жилого помещения или управомоченное им лицо (наймодатель) — обязуется предоставить другой стороне (нанимателю) жилое помещение за плату во владение и пользование для проживания в нем. При этом юридическим лицам жилое помещение может быть предоставлено во владение и (или) пользование на основе договора аренды или иного договора, которое они могут использовать только для проживания граждан.

Данные нормы ГК Российской Федерации и ЖК Российской Федерации не ограничивают состав муниципального жилищного фонда только жилыми помещениями, предоставляемыми гражданам по договорам социального найма, а также не исключают возможность формирования в составе данного фонда жилищного фонда коммерческого использования и предоставления из него жилых помещений гражданам по договорам коммерческого найма (юридическим лицам на основе договора аренды для проживания граждан). Кроме того, в разделе V Постановления Правительства Российской Федерации от 21 января 2006 г. № 25 «Об утверждении Правил пользования жилыми помещениями» определяется порядок пользования жилым помещением по договору найма жилого помещения государственного и муниципального жилищных фондов коммерческого использования.

Однако нормы Федерального закона № 131-ФЗ (статьи 14 и 16) относят к компетенции органов местного самоуправления поселений и городских округов обеспечение жилыми помещениями только малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий в соответствии с жилищным законодательством, организацию строительства и содержание муниципального жилищного фонда, а также создание условий для жилищного строительства. При этом Федеральный закон № 131-ФЗ (ст. 50) допускает нахождение в собственности муниципальных образований только жилищного фонда социального использования для обеспечения малоимущих граждан и нуждающихся в улучшении жилищных условий, а также, с некоторыми оговорками, специализированного жилищного фонда.

Согласно части 2 статьи 14¹ и части 2 статьи 16¹ Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления поселения и городского округа вправе решать иные вопросы, не отнесённые к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образова-

ний, органов государственной власти и не исключённые из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, за счёт доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений. Таким образом, указанные положения Федерального закона № 131-ФЗ являются единственным правовым основанием, в соответствии с которым органы местного самоуправления могут обладать полномочиями по предоставлению жилых помещений по договорам коммерческого найма.

Вместе с тем в настоящее время заключение указанных договоров органами местного самоуправления значительно затруднено тем, что согласно пункту 3 статьи 2 ЖК Российской Федерации соответствующая возможность может быть реализована ими только в установленном порядке. В то же время в отличие от порядка заключения договоров найма жилого помещения социального использования специальный порядок заключения договоров найма жилого помещения в государственном и муниципальном жилищном фонде коммерческого использования не определён ни в нормах ГК Российской Федерации, ни в нормах ЖК Российской Федерации. При этом в законодательстве Российской Федерации также не содержится указаний относительно того, органы власти какого уровня должны регулировать данные вопросы.

Согласно пункту 5 части 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ в исключительной компетенции представительных органов муниципальных образований находится определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Полагаем, что предоставление гражданам жилых помещений по договорам коммерческого найма из соответствующего муниципального жилого фонда может быть признано правомерным только в случае, если представительные органы муниципальных образований определяют данный порядок своими нормативными правовыми актами.

В то же время необходимо учитывать, что отсутствие единых требований и правил на федеральном уровне по регулированию данного вопроса может привести к возникновению многочисленных споров и конфликтов относительно применения указанного порядка и формирования муниципального жилого фонда коммерческого использования, в том числе в случае предоставления гражданам жилых помещений муниципального жилого фонда по договорам коммерческого найма при наличии потребностей в соответствующих муниципальных образованиях по обеспечению жилыми помещениями граждан по договорам социального найма.

Следует также отметить, что муниципальные образования, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций, а также предоставляемых муниципальным образованиям за счёт средств Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий и межбюджетных трансфертов на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключёнными соглашениями) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трёх последних отчётных финансовых лет превышала 30 процентов собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесённых Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления (ч. 3 ст. 136 БК Российской Федерации). При этом данные ограничения должны применяться указанными муниципальными образованиями при осуществлении расходов местных бюджетов на формирование и содержание муниципального жилищного фонда коммерческого использования.

Кроме того, необходимо учитывать, что согласно статье 17¹ Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров. Данные договоры могут быть заключены без проведения торгов в случае предоставления указанного имущества в виде государственной или муниципальной помощи в порядке, установленном данным федеральным законом.

Вопрос. *Когда будет принят федеральный закон, устанавливающий особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учёта муниципального имущества?*

Ответ. Федеральным законом от 03 ноября 2010 г. № 286-ФЗ были внесены изменения в нормы статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ. Данными изменениями признаётся утратившей силу часть 6 статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ. Нормы данной части ранее предусматривали, что особенности возникновения, осуществления

и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учёта муниципального имущества устанавливаются федеральным законом.

В то же время необходимость внесения указанных изменений связана с тем, что в настоящее время такие особенности уже устанавливаются рядом законодательных актов Российской Федерации, к которым, в частности, относятся ГК Российской Федерации, БК Российской Федерации, Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», Федеральный закон № 122-ФЗ (ст. 154).

Таким образом, особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности в полной мере урегулированы действующими федеральными законами и принятие специального федерального закона по данным вопросам не требуется. Кроме того, учитывая, что такие особенности определены положениями нескольких законодательных актов, регулирующих общественные отношения в различных сферах, включение данных вопросов в предмет регулирования одного федерального закона не представляется возможным.

Следовательно, внесение указанных изменений позволило устранить указанную правовую неопределённость.

Необходимо также учитывать, что согласно части 6 статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ порядок учёта муниципального имущества должен быть установлен федеральным законом, а в соответствии с частью 5 статьи 51 данного закона порядок ведения реестров муниципального имущества должен определяться уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. При этом ведение реестров соответствующего имущества является одним из видов учёта муниципального имущества. Следовательно, между указанными положениями Федерального закона № 131-ФЗ существует несогласованность, которая устраняется Федеральным законом от 03 ноября 2010 г. № 286-ФЗ.

***Вопрос.** Может ли орган местного самоуправления принять решение о закреплении нежилых помещений, входящих в состав муниципальной казны, на праве оперативного управления за автономным учреждением и после этого принять решение о передаче данных помещений в пользование структурным подразделениям местной администрации города?*

Ответ. Согласно части 1 статьи 3 Федерального закона от 03 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее — Феде-

ральный закон № 174-ФЗ) имущество автономного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с ГК Российской Федерации. При этом право оперативного управления на движимое имущество возникает с момента его передачи учреждению (п. 1 ст. 299 ГК Российской Федерации), на недвижимое имущество — с момента государственной регистрации соответствующего права за учреждением (п. 1 ст. 4 Федерального закона от 22 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»). Подобное закрепление имущества может происходить как в процессе создания учреждения, так и в процессе его текущей деятельности.

Право хозяйственного ведения и право оперативного управления имуществом прекращаются по основаниям и в порядке, предусмотренном ГК Российской Федерации, другими законами и иными правовыми актами для прекращения права собственности, а также в случаях правомерного изъятия имущества у предприятия или учреждения по решению собственника (п. 3 ст. 299 ГК Российской Федерации). При этом в соответствии с частью 9 статьи 2 Федерального закона № 174-ФЗ собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закреплённого за автономным учреждением имущества.

Учитывая приведённые нормы, собственник имущества, переданного в оперативное управление, не имеет возможности пользоваться и распоряжаться данным имуществом, предварительно не изъяв его из оперативного управления. Так, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации Определением от 03 декабря 2007 г. № 15370/07 отказал в передаче в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации для пересмотра в порядке надзора нижестоящих судебных актов, в которых суды пришли к выводу о том, что передача в оперативное управление имущества, уже ранее переданного в оперативное управление другому лицу и не изъятого у этого лица, не соответствует положениям статей 296, 299 ГК Российской Федерации.

При этом необходимо учитывать, что в соответствии с пунктом 2 статьи 296 ГК Российской Федерации собственник имущества вправе изъять только излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закреплённое им за казённым предприятием или учреждением либо приобретённое казённым предприятием или учреждением за счёт средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества. В данном случае имуществом, изъятым у казённо-

го предприятия или учреждения, собственник этого имущества вправе распорядиться по своему усмотрению. Иных правовых оснований для изъятия собственником муниципального имущества у муниципальных учреждений в процессе их деятельности, закреплённого за ними на праве оперативного управления, нормами кодекса и других законодательных актов не предусмотрено.

Кроме того, согласно Постановлению пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01 июля 1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой ГК Российской Федерации» при рассмотрении дел о признании недействительными актов управомоченных собственником органов об изъятии или распоряжении имуществом, принадлежащим учреждениям или казённым предприятиям на праве оперативного управления, следует исходить из того, что бремя доказывания наличия обстоятельств, являющихся в соответствии с ГК Российской Федерации основаниями для изъятия либо иного распоряжения имуществом (п. 2 ст. 296 ГК Российской Федерации), возложено на соответствующий управомоченный собственником орган.

Таким образом, уполномоченный орган местного самоуправления по распоряжению муниципальным имуществом вправе принять решение о закреплении нежилых помещений, входящих в состав муниципальной казны, на праве оперативного управления за автономным учреждением, но после этого данный орган не может принять решение о передаче данных помещений структурным подразделениям местной администрации города без их изъятия в установленном законом порядке из оперативного управления автономным учреждением.

Следует также отметить, что согласно пункту 1 статьи 296 ГК Российской Федерации казённое предприятие и учреждение, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеют, пользуются и распоряжаются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника этого имущества и назначением этого имущества. В соответствии с частью 2 статьи 3 Федерального закона № 174-ФЗ автономное учреждение без согласия учредителя не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закреплёнными за ним учредителем или приобретёнными автономным учреждением за счёт средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества. При этом остальным имуществом, в том числе недвижимым имуществом, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не предусмотрено частью 6 данной статьи.

В связи с этим автономное учреждение в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника этого имущества и назначением этого имущества, а также с согласия собственника имущества (в данном случае уполномоченного органа местного самоуправления) может передать местной администрации нежилые помещения, закреплённые за ним на праве оперативного управления, на основании договоров аренды, безвозмездного пользования, а также иных гражданско-правовых договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении данного муниципального имущества. При этом согласно частям 1 и 3 статьи 17¹ Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» заключение договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении муниципального имущества, закреплённого за автономными учреждениями на праве оперативного управления, может быть осуществлено без проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров в случае предоставления указанных прав на такое имущество органам местного самоуправления и муниципальным учреждениям.

Статья 51. Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом

***Вопрос.** Какими полномочиями по распоряжению земельными участками обладают органы местного самоуправления поселений?*

Ответ. В соответствии с частью 10 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 137-ФЗ) распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности. При этом распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в поселениях, являющихся административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации, осуществляется органами местного самоуправления указанных поселений, если законами соответствующих субъектов Российской Федерации не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности.

На основании статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения поселений отнесено владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселений, а на основании статьи 50 указанного закона — в собственности поселения могут находиться земельные участки, отнесённые к муниципальной собственности в соответствии с федеральными законами.

Таким образом, полномочия органов местного самоуправления поселений по распоряжению земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, определяются нормами указанных законодательных актов.

Вместе с тем следует отметить, что в настоящее время существует проблема разграничения компетенции органов местного самоуправления в сфере распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Поселения, обладая комплексом полномочий в градостроительной сфере (территориальное планирование, выдача разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию), не имеют права распоряжаться указанными земельными участками. В числе прочего, это может отрицательно сказываться на социально-экономическом развитии поселений, а также на сфере жилищного строительства.

Практика показывает, что в целях устранения указанной коллизии, повышения эффективности использования территориальных ресурсов органы местного самоуправления поселений следует включить в состав субъектов, осуществляющих распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

Вопрос. *Просим разъяснить порядок и условия участия органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях от имени муниципальных образований в случае наделения их статусом муниципальных учреждений, которые образуются только для осуществления управленческих функций.*

Ответ. Согласно положениям ГК Российской Федерации (ст. 124) муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях в качестве субъектов гражданского права, хотя и не являются юридическими лицами. Однако к ним применяются нормы законодательства, установленные для юридических лиц, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

От имени муниципальных образований органы местного самоуправления могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде в рамках своей компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов (ч. 2 ст. 125 ГК Российской Федерации).

Положения части 2 статьи 41 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что органы местного самоуправления, которые в соответствии с указанным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.

В случае государственной регистрации органа местного самоуправления в качестве юридического лица он приобретает гражданскую правоспособность, которая позволяет данным органам местного самоуправления участвовать от своего имени в гражданско-правовых отношениях для обеспечения собственной хозяйственной деятельности (заключение и исполнение договоров, участие в судебных спорах), а также иметь на праве оперативного управления обособленное имущество.

Вместе с тем необходимо учитывать, что наличие или отсутствие статуса юридического лица не ограничивает возможность органов местного самоуправления по участию в гражданско-правовых отношениях от имени муниципальных образований, поскольку в этом случае они действуют в соответствии с частью 2 статьи 125 ГК Российской Федерации как органы публичной власти, а не как казённые учреждения.

Вопрос. *Какими нормами законодательства урегулированы порядок, сроки и основания отчуждения, реперофилирования муниципального имущества?*

Ответ. В соответствии с частью 5 статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ в случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений либо не относящееся к видам имущества, перечисленным в частях 2 и 3 настоящей статьи, указанное имущество подлежит реперофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению.

Сроки и порядок отчуждения такого имущества установлены пунктом 4 части 8 статьи 85 Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с нормами которого до 01 января 2012 года органы местного самоуправления осуществляют в порядке, предусмотренном законодательством о приватизации, отчуждение или производят реперофилирование муниципального имущества, находящегося в муници-

пальной собственности на 01 января 2006 года, не соответствующего требованиям статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ и не переданного в соответствии с пунктом 3 части 8 статьи 85 Федерального закона № 131-ФЗ в федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации, а также в собственность иных муниципальных образований.

Порядок, условия и способы приватизации государственного и муниципального имущества определены нормами Федерального закона от 21 декабря 2001 г. №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». Так, в статье 13 данного закона установлен исчерпывающий перечень способов приватизации государственного и муниципального имущества. К таким способам относятся: преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество; продажа государственного или муниципального имущества на аукционе; продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе и ряд других.

Таким образом, порядок и сроки отчуждения муниципального имущества урегулированы вышеназванными федеральными законами.

***Вопрос.** Просим разъяснить пределы компетенции органов местного самоуправления по установлению тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями.*

Ответ. Нормами Федерального закона от 29 июня 2009 г. № 132-ФЗ «О внесении изменения в статью 424 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» в части 1 статьи 424 ГК Российской Федерации внесено изменение, согласно которому в предусмотренных законом случаях применяются цены (тарифы, расценки, ставки и тому подобное), устанавливаемые или регулируемые уполномоченными на то государственными органами и (или) органами местного самоуправления.

Согласно пункту 4 части 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочием по установлению тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Нормы статьи 69² БК Российской Федерации предусматривают, что для бюджетных и автономных учреждений, а также казённых учреждений, определённых в соответствии с решением органа государственной власти (государственного органа), органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя

бюджетных средств, формируется государственное (муниципальное) задание. При этом государственное (муниципальное) задание должно содержать предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов) в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Согласно части 4 статьи 9² Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определённых федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом, в сферах, указанных в пункте 1 данной статьи, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. При этом порядок определения указанной платы устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом.

В связи с изложенным полагаем, что предусмотренное статьёй 17 Федерального закона № 131-ФЗ полномочие органов местного самоуправления по установлению тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, можно рассматривать как установленный законом случай, допускающий возможность установления органами местного самоуправления регулируемых цен в отношении услуг, оказываемых данными видами организаций. При этом органы местного самоуправления не могут осуществлять регулирование указанных цен только в случаях, когда иной порядок их определения установлен федеральными законами.

Вопрос. *Позволяет ли действующее законодательство создавать государственные и муниципальные учреждения двум и более учредителям?*

Ответ. Согласно части 1 статьи 120 ГК Российской Федерации учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо соответственно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием (государственное или муниципальное учреждение). По смыслу указанных положений ГК Российской Федерации учреждение может создаваться только одним учредителем.

Имущество, закреплённое за учреждением собственником, а также имущество, приобретённое учреждением, принадлежит ему исключи-

тельно на праве оперативного управления (ч. 1 ст. 120 ГК Российской Федерации). В силу статей 120, 296 и 298 ГК Российской Федерации собственником данного имущества может быть только одно лицо, то есть указанное имущество не подлежит распределению между несколькими учредителями.

В то же время необходимо учитывать, что в соответствии с частью 3 статьи 120 ГК Российской Федерации особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами. Так, нормы отдельных законодательных актов в ряде случаев предусматривают возможность создания частного учреждения несколькими лицами (например, положения части 1 статьи 11 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» в части создания негосударственных образовательных учреждений, нормы статей 11 и 35 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» в части создания общественных учреждений).

В настоящее время в отношении государственных или муниципальных учреждений законодательством Российской Федерации таких исключений не предусмотрено, и их учредителем может быть только один субъект гражданских правоотношений — Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование. Кроме того, нормы части 2 статьи 6 Федерального закона от 03 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» прямо предусматривают, что автономное учреждение может иметь только одного учредителя.

Следует также отметить, что в рекомендациях заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы, проведённого в Государственной Думе 10 декабря 2009 года, Правительству Российской Федерации предлагалось рассмотреть вопрос о внесении изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих возможность создания особых видов организационно-правовых форм — межмуниципальных предприятий и межмуниципальных учреждений. В случае внесения предлагаемых изменений учредителями межмуниципальных предприятий и межмуниципальных учреждений в целях осуществления межмуниципального сотрудничества могли бы быть два и более муниципальных образования. В настоящее время возможность внесения предлагаемых изменений прорабатывается Правительством Российской Федерации совместно с Комитетом Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, а также учеными и специалистами в области гражданского и муниципального права.

Вопрос. В каких случаях органы местного самоуправления могут создавать автономные некоммерческие организации?

Ответ. Согласно статье 69 Федерального закона № 131-ФЗ представительные органы муниципальных образований могут принимать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов. При этом некоммерческие организации муниципальных образований осуществляют свою деятельность в соответствии с ГК Российской Федерации, федеральным законом о некоммерческих организациях, иными федеральными законами.

В соответствии с частью 1 статьи 10 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» имущество, переданное автономной некоммерческой организации её учредителями (учредителем), является собственностью автономной некоммерческой организации. Учредители автономной некоммерческой организации не сохраняют прав на имущество, переданное ими в собственность этой организации. Следовательно, в случае предоставления органами местного самоуправления муниципального имущества для создания автономной некоммерческой организации данное муниципальное образование утратит право собственности на него.

На основании абзаца 1 статьи 217 и части 2 статьи 235 ГК Российской Федерации имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц только в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества.

Согласно части 5 статьи 13 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее — Федеральный закон № 178-ФЗ) приватизация государственного и муниципального имущества осуществляется только способами, предусмотренными Федеральным законом № 178-ФЗ. При этом нормы статьи 13 Федерального закона № 178-ФЗ не предусматривают такого способа приватизации государственного и муниципального имущества, как предоставление его в качестве имущественного взноса автономной некоммерческой организации.

Следует отметить, что согласно пункту 8 части 2 статьи 3 Федерального закона № 178-ФЗ его действие не распространяется на отношения, возникающие при отчуждении государственного и муниципального имущества в собственность некоммерческих организаций, созданных при преобразовании государственных и муниципальных учреждений. Однако, в соответствии с частью 2 статьи 17 Федерального закона «О некоммерческих организациях» преобразование государственных

или муниципальных учреждений в некоммерческие организации иных форм или хозяйственное общество допускается только в случаях и в порядке, которые установлены законом.

Необходимо также учитывать, что согласно части 2 статьи 78¹ БК Российской Федерации в решении представительного органа муниципального образования о местном бюджете могут предусматриваться субсидии иным некоммерческим организациям, не являющимся автономными и бюджетными учреждениями. При этом порядок определения объёма и предоставления указанных субсидий из местного бюджета устанавливается местной администрацией.

Таким образом, автономная некоммерческая организация может быть создана представительными органами муниципальных образований за счёт средств местных бюджетов, выделяемых в целях создания данных организаций в соответствии с частью 2 статьи 78¹ БК Российской Федерации, а также путём преобразования муниципальных учреждений в случаях, когда такая возможность установлена законом.

Вопросы развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества обсуждались на заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы, проведённом в Государственной Думе 10 декабря 2009 года. В рекомендациях данного Совета Правительству Российской Федерации было предложено рассмотреть вопрос о необходимости внесения в законодательные акты Российской Федерации изменений, предусматривающих уточнение статуса межмуниципальных некоммерческих организаций и хозяйственных обществ (в том числе возможность создания особых организационно-правовых форм), расширение возможностей органов местного самоуправления по формированию уставного капитала некоммерческих организаций и хозяйственных обществ (в том числе межмуниципальных, за счёт средств местных бюджетов и имущества муниципальных образований).

Статья 52. Местные бюджеты

Вопрос. *Из местного бюджета какого уровня должны финансироваться расходы на содержание муниципального имущества, в случае если оно находится в собственности муниципального района, а соответствующий вопрос местного значения, для решения которого предназначено данное имущество, закреплён за поселениями?*

Ответ. Порядок безвозмездной передачи в процессе разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами и вновь образованными поселениями определяется нормами части 11¹ статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ.

Согласно данному порядку разграничение имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами осуществляется правовыми актами субъектов Российской Федерации, принимаемыми по согласованным предложениям органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований. При этом право собственности на имущество, передаваемое в соответствии с указанным порядком, возникает с момента, устанавливаемого законом субъекта Российской Федерации.

В соответствии с нормами статьи 210 ГК Российской Федерации собственник несёт бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором. Кроме того, муниципальное образование, имущество которого передано в соответствии с частью 11¹ статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ, несёт субсидиарную ответственность по обязательствам переданных им учреждений и казённых предприятий, возникшим до перехода права собственности.

Следовательно, согласно положениям статьи 210 ГК Российской Федерации до перехода права собственности на указанное муниципальное имущество от муниципальных районов к вновь образованным поселениям, передаваемое им в связи с разграничением полномочий между уровнями публичной власти, его содержание должно осуществляться органами местного самоуправления данных муниципальных районов.

Вопрос. *В каких случаях доходы, фактически полученные при исполнении местного бюджета сверх утверждённых решением о бюджете, могут не направляться представительными органами муниципальных образований на уменьшение размера дефицита местного бюджета и выплаты, сокращающие долговые обязательства соответствующего местного бюджета, а использоваться на иные цели?*

Ответ. Согласно части 2 статьи 232 БК Российской Федерации доходы, фактически полученные при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) сверх утверждённых законом (решением) о бюджете общего объема доходов, могут направляться соответствующим финансовым органом без внесения изменений в закон (решение) о бюджете на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период) на замещение государственных (муниципальных) заимствований, погашение государственного (муниципального) долга, а также на исполнение публичных нормативных обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в случае недостаточности предусмотренных на их исполнение бюджетных ассигнований в размере, предусмотренном пунктом 3 статьи 217 БК Российской Федерации.

Вместе с тем нормы части 3 этой статьи БК Российской Федерации предусматривают, что субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты, имеющие целевое назначение, в том числе их остатки, не использованные на начало текущего финансового года, фактически полученные при исполнении бюджета сверх утверждённых законом (решением) о бюджете доходов, направляются на увеличение расходов бюджета соответственно целям предоставления субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, с внесением изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в закон (решение) о бюджете на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период).

При этом необходимо учитывать, что в соответствии со статьёй 236 БК Российской Федерации не допускается размещение средств местных бюджетов на банковских депозитах, получение дополнительных доходов в процессе исполнения местного бюджета за счёт размещения бюджетных средств на банковских депозитах и передача полученных доходов в доверительное управление.

Вопрос. *Просим разъяснить порядок определения предельного размера дефицита местного бюджета.*

Ответ. В соответствии со статьёй 6 БК Российской Федерации под дефицитом бюджета понимается превышение расходов бюджета над его доходами.

Положения части 3 статьи 92¹ БК Российской Федерации предусматривают, что дефицит местного бюджета не должен превышать 10 процентов утверждённого общего годового объема доходов местного бюджета без учёта утверждённого объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений. Согласно части 4 статьи 41 кодекса к безвозмездным поступлениям относятся:

дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии);

субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации;

иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Следует отметить, что для муниципального образования, в отношении которого осуществляются меры, предусмотренные пунктом 4 ста-

ты 136 БК Российской Федерации, дефицит бюджета не должен превышать 5 процентов утверждённого общего годового объёма доходов местного бюджета без учёта утверждённого объёма безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений. При этом пункт 4 статьи 136 БК Российской Федерации предусматривает указанные меры в отношении муниципальных образований, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций, а также предоставляемых муниципальным образованиям за счёт средств Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий и межбюджетных трансфертов на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключёнными соглашениями) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трёх последних отчётных финансовых лет превышала 70 процентов объёма собственных доходов местных бюджетов.

Вопрос. *Просим разъяснить порядок финансового обеспечения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления муниципальных образований другого территориального уровня (муниципального района или поселения).*

Ответ. На основании части 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципальных образований другого территориального уровня (муниципального района или поселения) о передаче им осуществления части своих полномочий за счёт межбюджетных трансфертов, предоставляемых из соответствующих бюджетов для исполнения таких полномочий в соответствии с БК Российской Федерации. При этом указанные соглашения должны заключаться на определённый срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объёма указанных межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

Кроме того, согласно изменениям, внесённым в нормы Федерального закона № 131-ФЗ, органам местного самоуправления предоставлена возможность дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им в соответствии с указанными соглашениями полномочий в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования.

Необходимо также отметить, что в БК Российской Федерации внесены поправки, которыми был урегулирован порядок установления и исполнения расходных обязательств, возникающих в связи с осуществлением органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов переданных им на основе соглашений полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований другого уровня (поселений или муниципальных районов).

Такие расходные обязательства должны устанавливаться муниципальными правовыми актами соответствующих органов местного самоуправления в соответствии с указанными соглашениями и исполняться данными органами местного самоуправления за счёт и в пределах межбюджетных трансфертов, предоставляемых им органами местного самоуправления муниципальных образований другого уровня в связи с передачей части своих полномочий.

В случае если в муниципальном образовании превышены нормативы расчёта указанных межбюджетных трансфертов, то финансовое обеспечение дополнительных расходов на исполнение переданных им полномочий должно будут осуществляться за счёт собственных доходов и источников финансирования бюджета соответствующего муниципального образования.

***Вопрос.** Просим разъяснить правомерность выделения из местных бюджетов субсидий муниципальным бюджетным и автономным учреждениям на компенсацию недополученных доходов в связи применением данными учреждениями установленных органами местного самоуправления тарифов на оказываемые платные услуги.*

Ответ. Согласно части 1 статьи 78¹ БК Российской Федерации в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации предусматриваются субсидии бюджетным и автономным учреждениям на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ).

В то же время из норм данной статьи БК Российской Федерации следует, что из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации могут предоставляться субсидии бюджетным и автономным учреждениям на иные цели. При этом порядок определения объёма и условия предоставления указанных субсидий из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов устанавливается соответственно Правительством Российской Федера-

ции, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией. Конкретных требований относительно определения целей, объёма и условий предоставления указанных субсидий из местных бюджетов нормами законодательства Российской Федерации не предусмотрено. Казённо-му учреждению субсидии и бюджетные кредиты не предоставляются (ч. 10 ст. 161 БК Российской Федерации), поскольку оно полностью финансируется на основании бюджетной сметы.

Таким образом, в местных бюджетах могут предусматриваться субсидии муниципальным бюджетным и автономным учреждениям на компенсацию недополученных доходов в связи применением данными учреждениями установленных органами местного самоуправления тарифов на оказываемые платные услуги. Однако необходимо учитывать, что предоставление данных субсидий этим учреждениям не является обязательным требованием для органов местного самоуправления. Решение указанного вопроса относится к компетенции местных администраций соответствующих муниципальных образований.

***Вопрос.** Просим разъяснить правомерность выделения средств местных бюджетов территориальному общественному самоуправлению на поощрение активных участников ТОС, а также на социальное обеспечение населения.*

Ответ. Нормами пункта 3 части 8 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что органы ТОС могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счёт средств указанных граждан, так и на основании договора между органами ТОС и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета.

Согласно статье 74¹ БК Российской Федерации к бюджетным ассигнованиям на социальное обеспечение населения относятся бюджетные ассигнования на предоставление социальных выплат гражданам либо на приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан для обеспечения их нужд в целях реализации мер социальной поддержки населения. При этом социальное обеспечение населения может осуществляться посредством принятия публичных нормативных обязательств.

Полагаем, что реализация мероприятий по финансовой поддержке активных участников ТОС за счёт средств местных бюджетов, в случаях и порядке, предусмотренных муниципальными правовыми актами, не подпадает под понятие «хозяйственная деятельность органов ТОС»

(благоустройство территории, удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории и тому подобное).

Данные мероприятия относятся к мерам социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан в связи с осуществлением ими определённой общественно-полезной деятельности. При этом в соответствии со статьёй 6 БК Российской Федерации правом на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счёт средств соответствующего бюджета, если иное не установлено БК Российской Федерации, обладает получатель бюджетных средств — орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казённое учреждение.

В связи с этим полагаем, что реализация мер финансовой поддержки членов ТОС за счёт средств местных бюджетов, а также их распределение между указанными лицами в случаях и порядке, предусмотренных муниципальными правовыми актами, могут осуществлять только получатели бюджетных средств, к которым не относятся органы ТОС.

В то же время следует отметить, что согласно статье 78¹ БК Российской Федерации в законе субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, в решении представительного органа муниципального образования о местном бюджете могут предусматриваться субсидии иным некоммерческим организациям, не являющимся автономными и бюджетными учреждениями. При этом порядок определения объёма и предоставления указанных субсидий из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и местного бюджета устанавливается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией, а также федеральными законами, предусматривающими создание государственных корпораций и государственных компаний.

В соответствии с частью 11 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета на организацию и осуществление ТОС определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих ТОС, относятся определение основных направлений деятельности

ТОС, утверждение сметы доходов и расходов ТОС и отчёта о ее исполнении. Поэтому решение вопроса о финансовой поддержке отдельных категорий членов ТОС за счёт собственных доходов ТОС относится к компетенции собрания, конференции граждан, осуществляющих ТОС.

Таким образом, в местных бюджетах могут предусматриваться субсидии ТОС как некоммерческим организациям в целях обеспечения финансовой поддержки деятельности ТОС в целом для решения уставных задач (то есть без указания в муниципальных правовых актах конкретных мероприятий ТОС по их использованию). Такие субсидии могут предоставляться ТОС, в частности, в целях обеспечения договоров, заключённых между органами ТОС и органами местного самоуправления. В данном случае указанные средства местных бюджетов могут распределяться в соответствии со сметой доходов и расходов ТОС, в которой будут определяться конкретные цели их использования.

Вопрос. *Вправе ли представительный орган муниципального образования при рассмотрении и утверждении нормативных правовых актов о местном бюджете вносить в них поправки без их согласования с местной администрацией и без получения на данные поправки заключения местной администрации?*

Ответ. Нормы части 1 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что 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.

В соответствии с нормами части 12 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ 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 или при наличии заключения главы местной администрации.

Указанные положения Федерального закона № 131-ФЗ предоставляют возможность главе местной администрации, являющемуся ответственным за исполнение местного бюджета и финансовых обязательств муниципального образования, доводить до субъектов правотворческой инициативы и представительного органа муниципального образования свою позицию относительно финансовой обоснованности указанных проектов нормативных правовых актов.

Из части 12 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ следует, что требование о наличии заключения главы местной администрации для внесения указанных проектов нормативных правовых актов на рассмотрение представительного органа муниципального образования является обязательным для всех субъектов правотворческой инициативы (за исключением главы местной администрации).

Однако необходимо учитывать, что согласно данным положениям Федерального закона для внесения указанных проектов нормативных правовых актов на рассмотрение представительного органа муниципального образования необходим собственно факт представления на них заключения главы местной администрации, а не содержание данного заключения и сделанные в нем выводы относительно соответствующей правотворческой инициативы. Таким образом, в процедуре внесения указанных проектов нормативных правовых актов на рассмотрение представительного органа муниципального образования и их утверждения не имеет какого-либо обязывающего правового значения само содержание заключения главы местной администрации (положительное или отрицательное относительно соответствующего акта), представленное по такой правотворческой инициативе.

В соответствии с частью 1 статьи 154 БК Российской Федерации к полномочиям исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований относятся обеспечение составления проекта местного бюджета (проекта бюджета и среднесрочного финансового плана), внесение его с необходимыми документами и материалами на утверждение представительных органов муниципальных образований, а к полномочиям представительных органов муниципальных образований — рассмотрение и утверждение соответствующего местного бюджета (ст. 153 БК Российской Федерации).

В части регулирования бюджетных правоотношений нормы БК Российской Федерации имеют приоритет по отношению к другим федеральным законам, поэтому единственным субъектом правотворческой инициативы по внесению проекта муниципального правового акта о местном бюджете на рассмотрение представительного органа муниципального образования является местная администрация.

Согласно пункту 6 части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ в уставе муниципального образования должны определяться виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов. Кроме того, нормы части 1 статьи 187 БК Российской Федерации предусматривают, что порядок рассмотрения проекта решения о бюджете и его утверждения

определяется для местного бюджета муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с требованиями БК Российской Федерации. Полномочие представительного органа муниципального образования по рассмотрению и утверждению местного бюджета относится к его исключительной компетенции и осуществляется им самостоятельно (ч. 3 ст.17, п. 2 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ).

В связи с изложенным представительный орган муниципального образования при рассмотрении нормативных правовых актов о местном бюджете вправе вносить в них поправки в случаях и порядке, предусмотренном уставом соответствующего муниципального образования, принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. При этом нормы кодекса и Федерального закона № 131-ФЗ не предусматривают требования о необходимости согласования указанных поправок с местной администрацией.

Статья 53. Расходы местных бюджетов

***Вопрос.** За счёт средств бюджетов какого уровня должны финансироваться расходы по организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования в дошкольных образовательных учреждениях, не относящихся к общеобразовательным учреждениям?*

Ответ. Согласно пункту 11 части 1 статьи 15 и пункту 13 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения муниципального района и городского округа относятся организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования на территориях соответственно муниципального района и городского округа. В данных положениях Федерального закона № 131-ФЗ не упоминается о полномочиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в общеобразовательных учреждениях.

Вместе с тем положениями Федерального закона от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (далее — Федеральный закон № 199-ФЗ) были внесены дополнения в пункт 13 части 2 статьи 26³ Федерального закона № 184-ФЗ. Данными дополнениями к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым этими органами самостоятельно

за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), отнесено обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в общеобразовательных учреждениях путём выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников данных общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации.

При этом нормами Федерального закона № 199-ФЗ также внесены аналогичные дополнения в положения пункта 6¹ статьи 29 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (далее — Закон № 3266-1), определяющие компетенцию субъектов Российской Федерации в области обеспечения дошкольного образования.

Таким образом, возникла определённая несогласованность между положениями Федерального закона № 131-ФЗ и указанными законодательными актами Российской Федерации.

В соответствии с частью 3 статьи 7 Закона № 3266-1 государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также, на конкурсной основе, бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах федеральных государственных образовательных стандартов, федеральных государственных требований и устанавливаемых в соответствии с пунктом 2 статьи 7 этого закона образовательных стандартов и требований, если образование данного уровня граждан получает впервые, в порядке, предусмотренном данным законом.

Предоставление вышеуказанных субвенций местным бюджетам является финансовым механизмом, позволяющим обеспечивать государственные гарантии прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в общеобразовательных учреждениях.

Кроме того, Федеральным законом № 199-ФЗ в положения пункта 13 части 2 статьи 26³ Федерального закона № 184-ФЗ и пункта 6¹ статьи 29 Закона № 3266-1 были внесены дополнения, определяющие поря-

док финансового обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в общеобразовательных учреждениях, которые приняты позднее Федерального закона № 131-ФЗ. Следовательно, они имеют приоритет по отношению к указанным нормам Федерального закона № 131-ФЗ.

В связи с изложенным полагаем, что в части определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения дошкольного образования подлежат применению указанные положения Закона № 3266-1 и Федерального закона № 184-ФЗ. Поэтому субъекты Российской Федерации должны выделять средства бюджетам муниципальных районов и городских округов на обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в общеобразовательных учреждениях. Вместе с тем необходимо учитывать, что согласно пункту 2 части 4 статьи 12 Закона № 3266-1 к общеобразовательным учреждениям относятся образовательные учреждения начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования. В связи с этим финансирование расходов по организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования в дошкольных образовательных учреждениях, не относящихся к общеобразовательным учреждениям, на территориях муниципального района и городского округа должно осуществляться только за счёт средств соответствующих местных бюджетов.

Вопрос. *Какие возможности предоставлены органам государственной власти субъектов Российской Федерации по регулированию оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных унитарных предприятий и учреждений?*

Ответ. Согласно части 2 статьи 53 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения. При этом нормы части 1 данной статьи предусматривают, что расходы местных бюджетов осуществляются в соответствии с БК Российской Федерации. Следовательно, рас-

ходы местных бюджетов на оплату указанных категорий лиц должны определяться и финансироваться органами местного самоуправления в соответствии с требованиями, предусмотренными БК Российской Федерации.

В соответствии с частью 2 статьи 136 БК Российской Федерации исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении дотационных муниципальных образований устанавливает нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления. Указанные нормативы применяются в отношении муниципальных образований, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трёх последних отчётных финансовых лет превышала 10 процентов собственных доходов местного бюджета. Такие муниципальные образования начиная с очередного финансового года не имеют права превышать указанные нормативы.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 990 утверждена методика, определяющая порядок расчёта на 2009 год нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации, ограничивающих максимальный размер расходов субъекта Российской Федерации на указанные цели. Вместе с тем в законодательстве Российской Федерации не устанавливается понятие «нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, указанных должностных лиц местного самоуправления и (или) содержание органов местного самоуправления», а также порядок и критерии их установления. В связи с этим правовое регулирование указанных вопросов относится к компетенции субъектов Российской Федерации. Таким образом, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть установлены указанные нормативы по категориям данных лиц, группам должностей муниципальной службы и отдельным должностным лицам местного самоуправления, а также в отношении размеров их должностных окладов, ежемесячных и иных дополнительных выплат к ним (в том числе в денежном выражении). При этом указанные нормативы должны содержать только предельные значения, которые не должны превышать органами местного самоуправления при формировании указанных расходов местных бюджетов.

Данные нормативы могут устанавливаться и в виде предельных размеров расходов местных бюджетов в целом на оплату труда депутатов, указанных должностных лиц местного самоуправления и (или) содержание органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований. Такие нормативы органы местного самоуправления также не могут превышать при формировании расходной части местных бюджетов. При этом они могут дифференцироваться по группам муниципальных образований субъекта Российской Федерации в зависимости от численности населения, налогового потенциала, географического положения, а также иных объективных условий и факторов социально-экономического развития муниципальных образований, определяемых законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации.

Кроме того, положения БК Российской Федерации не содержат ограничений относительно возможности изменения высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в течение текущего финансового года нормативов, установленных в порядке части 2 статьи 136 БК Российской Федерации.

Вопрос. *В каких случаях и в каком порядке органы местного самоуправления муниципальных образований вправе осуществлять финансирование расходов, не относящихся к вопросам местного значения, за счёт средств местных бюджетов?*

Ответ. Согласно положениям части 2 статьи 14¹, части 2 статьи 15¹, части 2 статьи 16¹ Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления поселения, муниципального района, городского округа вправе:

решать вопросы, указанные соответственно в части 1 статьи 14¹, части 1 статьи 15¹ и части 1 статьи 16¹ Федерального закона № 131-ФЗ;

участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьёй 19 Федерального закона № 131-ФЗ), если это участие предусмотрено федеральными законами;

решать иные вопросы, не отнесённые к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключённые из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

При этом органы местного самоуправления могут осуществлять финансирование указанных вопросов и полномочий за счёт доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Кроме того, положения части 5 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования. Согласно нормам части 5 статьи 20 данного закона органы местного самоуправления вправе устанавливать за счёт 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.

Необходимо учитывать, что финансирование вышеуказанных полномочий за счёт средств местных бюджетов не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

***Вопрос.** Просим представить разъяснения о правомерности выделения средств из резервного фонда, образуемого в составе местного бюджета, организациям ветеранов, инвалидов, молодёжным и другим некоммерческим организациям, оказывающим социальные и культурные услуги населению, в случае возникновения необходимости финансирования из местных бюджетов непредвиденных расходов.*

Ответ. Согласно части 4 статьи 81 БК Российской Федерации средства резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) выделяются на финансирование непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имевших место в текущем финансовом году. Порядок использования средств резервных фондов местных администраций устанавливается местной администрацией соответствующего муниципального образования (ч. 6 статьи 81 БК Российской Федерации). При этом положения данной статьи БК Российской Федерации не ограничивают перечень организаций, которым могут быть предоставлены средства резервных фондов, а также не определяют исчерпывающий перечень непредвиденных расходов.

Следовательно, порядок расходования средств резервных фондов, установленный местной администрацией, может предусматривать возможность оказания за счёт средств данного фонда единовременной

финансовой поддержки предприятиям, организациям и учреждениям, в том числе на проведение ими отдельных социально-культурных мероприятий. Вместе с тем выделение средств на указанные цели из резервного фонда местной администрации будет признано правомерным в случае, если соответствующие расходы будут подпадать под признаки непредвиденных расходов.

Необходимо также учитывать, что согласно части 2 статьи 81 БК Российской Федерации в расходной части бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации запрещается создание резервных фондов законодательных (представительных) органов и резервных фондов депутатов законодательных (представительных) органов.

Вопрос. *Каков порядок установления размера оплаты труда главы местной администрации в случае назначения его на данную должность по контракту?*

Ответ. Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда муниципальных служащих, к которым относится, в частности, глава местной администрации в случае назначения его на данную должность по контракту. В соответствии со статьёй 22 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» оплата труда муниципального служащего производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, определяемых законом субъекта Российской Федерации. При этом органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих. Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Необходимо также учитывать, что в соответствии с частью 2 статьи 136 БК Российской Федерации исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении дотационных муниципальных образований устанавливает нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления. Данные нормативы

применяются в отношении муниципальных образований, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трёх последних отчётных финансовых лет превышала 10 процентов собственных доходов местного бюджета. Такие муниципальные образования начиная с очередного финансового года не имеют права превышать указанные нормативы.

***Вопрос.** Что следует понимать под предельными нормативами формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и содержание органов местного самоуправления (статья 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации)? Вправе ли высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации устанавливать в данном случае предельные нормативы должностных окладов депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих?*

Ответ. Согласно части 2 статьи 53 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения. При этом нормы части 1 данной статьи предусматривают, что расходы местных бюджетов осуществляются в соответствии с БК Российской Федерации. Следовательно, расходы местных бюджетов на оплату указанных категорий лиц должны осуществляться в соответствии с требованиями, предусмотренными БК Российской Федерации.

В соответствии с частью 2 статьи 136 БК Российской Федерации исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении дотационных муниципальных образований устанавливает нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления. Данные нормативы применяются в отношении муниципальных образований, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других

бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трёх последних отчётных финансовых лет превышала 10 процентов собственных доходов местного бюджета. Такие муниципальные образования начиная с очередного финансового года не имеют права превышать указанные нормативы.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 990 утверждена методика, определяющая порядок расчёта на 2009 год нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации, ограничивающих максимальный размер расходов субъекта Российской Федерации на указанные цели. Вместе с тем в законодательстве Российской Федерации не устанавливается понятие «нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, указанных должностных лиц местного самоуправления и (или) содержание органов местного самоуправления», а также порядок и критерии их установления. В связи с этим правовое регулирование указанных вопросов относится к компетенции субъектов Российской Федерации. Таким образом, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть установлены указанные нормативы по категориям данных лиц, группам должностей муниципальной службы и отдельным должностным лицам местного самоуправления, а также в отношении размеров их должностных окладов, ежемесячных и иных дополнительных выплат к ним (в том числе в денежном выражении). При этом указанные нормативы должны содержать только предельные значения, которые не должны превышать органами местного самоуправления при формировании указанных расходов местных бюджетов.

Указанные нормативы могут устанавливаться и в виде предельных размеров расходов местных бюджетов в целом на оплату труда депутатов, указанных должностных лиц местного самоуправления и (или) содержание органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований. Такие нормативы органы местного самоуправления также не могут превышать при формировании расходной части местных бюджетов. При этом они могут дифференцироваться по группам муниципальных образований субъекта Российской Федерации в зависимости от численности населения, налогового потенциала, географического положения, а также иных объективных условий и факторов социально-экономического развития муниципальных образований, определяемых законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации.

Вопрос. *Вправе ли органы местного самоуправления поселений осуществлять финансирование расходов из бюджетов поселений на организацию предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования?*

Ответ. Положения части 6 статьи 53 Федерального закона № 131-ФЗ и части 5 статьи 86 БК Российской Федерации устанавливают общее правило, согласно которому не допускается осуществление расходов местных бюджетов на финансирование полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом возможность осуществления указанных расходов из местных бюджетов может быть предусмотрена только в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Нормы статей 31 и 86 БК Российской Федерации предоставляют органам местного самоуправления возможность самостоятельно устанавливать и исполнять расходные обязательства муниципального образования по вопросам местного значения, отнесённым к их ведению, за счёт собственных доходов и источников покрытия дефицита соответствующего местного бюджета.

Вместе с тем положения БК Российской Федерации и Федерального закона № 131-ФЗ не предусматривают возможность осуществления органами местного самоуправления расходов местных бюджетов на финансирование полномочий, отнесённых к вопросам местного значения муниципальных образований другого уровня (поселения или муниципального района). В связи с этим финансирование указанных расходов из местных бюджетов может осуществляться органами местного самоуправления только в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Согласно положениям пункта 11 части 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения муниципальных районов относится организация предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района.

Нормы части 1 статьи 31 Закона Российской Федерации «Об образовании» относят к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в области образования организацию предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования, а также обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий.

Вместе с тем положения Федерального закона № 131-ФЗ и Закона Российской Федерации «Об образовании» не предусматривают полномочий органов местного самоуправления поселений по финансированию расходов из бюджетов поселений на организацию предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования.

Исключением может являться случай заключения соглашения между органами местного самоуправления муниципального района и органами местного самоуправления поселения о передаче соответствующих полномочий в порядке части 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ. В таких случаях органы местного самоуправления поселений имеют право дополнительно использовать для осуществления переданных в соответствии с указанными соглашениями полномочий собственные материальные ресурсы и финансовые средства, если это предусмотрено решением представительного органа муниципального образования.

***Вопрос.** Вправе ли органы местного самоуправления муниципальных образований, подпадающих под ограничения финансовой самостоятельности, определяемые статьёй 136 БК Российской Федерации, устанавливать денежные выплаты гражданам, удостоенным звания «Почётный гражданин района», гражданам, имеющим детей, а также гражданам, пострадавшим от пожара?*

Ответ. Согласно части 3 статьи 136 БК Российской Федерации муниципальные образования, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций, а также предоставляемых муниципальным образованиям за счёт средств Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий и межбюджетных трансфертов на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключёнными соглашениями) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трёх последних отчётных финансовых лет превышала 30 процентов собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесённых Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления.

В соответствии с нормами Федерального закона № 131-ФЗ за органами местного самоуправления данным федеральным законом, иными федеральными законами закрепляются полномочия по решению вопросов местного значения (ст. 17), а также отдельные государственные

полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации (ст. 19). По иным вопросам органы местного самоуправления обладают правами, а не полномочиями, и применение таких прав в конкретном муниципальном образовании, как правило, требует закрепление их в муниципальных правовых актах, то есть в компетенцию конкретного муниципального образования они входят непосредственно не на основании федерального закона или закона субъекта Российской Федерации, а на основании принятых муниципальных правовых актов — устава муниципального образования, решения представительного органа муниципального образования (статьи 14¹, 15¹, 16¹, части 4¹ и 5 ст. 20).

При этом следует отметить, что указанные права предоставляют органам местного самоуправления только возможность участия в осуществлении полномочий, отнесённых в большинстве случаев к компетенции органов государственной власти Российской Федерации или органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В связи с этим такие права не могут рассматриваться как самостоятельные полномочия органов местного самоуправления.

Так, согласно части 5 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ органам местного самоуправления предоставлена возможность устанавливать за счёт 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.

При этом необходимо учитывать, что согласно пункту 24 части 2 статьи 26³ Федерального закона № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания отдельных категорий граждан.

К числу таких категорий принадлежат лица пожилого возраста и инвалиды, граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации, а также дети-сироты, безнадзорные дети, дети, оставшиеся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), ветераны труда, лица, работавшие в тылу в период Великой Отечественной войны 1941—1945 годов, семьи, име-

ющие детей (в том числе многодетные семьи, одинокие родители), жертвы политических репрессий, малоимущие граждане.

Таким образом, при реализации органами местного самоуправления права на установление дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан в отношении финансирования соответствующих расходов местных бюджетов должны применяться ограничения, установленные нормами части 3 статьи 136 БК Российской Федерации. В связи с этим органы местного самоуправления муниципальных образований, которые подпадают под указанные ограничения, не вправе предусматривать в муниципальных правовых актах денежные выплаты гражданам, удостоенным звания «Почётный гражданин района», гражданам, имеющим детей, а также гражданам, пострадавшим от пожара.

Статья 54. Муниципальный заказ

Вопрос. *Возможно ли участие муниципальных учреждений в размещении муниципального заказа?*

Ответ. Согласно части 2 статьи 8 Федерального закона № 94-ФЗ участниками размещения заказов являются лица, претендующие на заключение государственного или муниципального контракта. Участником размещения заказа может быть любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель.

При этом участие в размещении заказов может быть ограничено только в случаях, предусмотренных данным федеральным законом и иными федеральными законами.

В связи с этим, муниципальные предприятия могут являться участниками размещения заказов. При этом необходимо также учитывать, что согласно части 1 статьи 17 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе участие организаторов торгов или заказчиков и (или) работников организаторов торгов или работников заказчиков в торгах.

Статья 55. Доходы местных бюджетов

Вопрос. *В каких случаях органы местного самоуправления вправе непосредственно оказывать платные услуги населению, в том числе при наличии у них статуса учреждения?*

Ответ. Согласно части 3 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено федеральными законами.

В соответствии с пунктом 5 статьи 4 Федерального закона «О защите конкуренции» к хозяйствующим субъектам относятся индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход. При этом согласно части 1 статьи 2 ГК Российской Федерации оказание платных услуг относится к предпринимательской деятельности, которая является квалифицирующим признаком понятия «хозяйствующий субъект».

Таким образом, осуществление органами местного самоуправления приносящей доход деятельности, в том числе оказание платных услуг и выполнение платных работ, вступление их в гражданский оборот в качестве коммерческих и некоммерческих организаций для осуществления такой деятельности, противоречит указанным положениям Федерального закона «О защите конкуренции».

Некоммерческие организации, к которым относятся муниципальные учреждения, могут осуществлять предпринимательскую деятельность, но лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствует этим целям (п. 3 ст. 50 ГК Российской Федерации). Вместе с тем предпринимательская деятельности не может относиться к управленческим функциям, для осуществления которых органы местного самоуправления наделяются статусом муниципальных учреждений.

Таким образом, органы местного самоуправления (как имеющие статус муниципального учреждения, так и не имеющие указанного статуса) по общему правилу не вправе осуществлять приносящую доход деятельность, в том числе оказывать платные услуги, поскольку они как органы публичной власти осуществляют публичные функции. Указанная деятельность не согласуется с публичными функциями органов власти. Предоставление таких услуг органами местного самоуправления возможно только в случаях, установленных федеральными зако-

нами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации.

Вопрос. *Следует ли предусматривать в обязательном порядке в уставе муниципального района требование о перечислении субсидий из бюджетов поселений в бюджет муниципального района на решение вопросов межмуниципального характера?*

Ответ. В настоящее время согласно положениям статьи 142³ БК Российской Федерации и части 4 статьи 53, части 2 статьи 55 Федерального закона № 131-ФЗ поселения, входящие в состав муниципального района, представительный орган которого образуется в порядке, предусмотренном пунктом 1 части 4 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ, перечисляют в бюджет муниципального района межбюджетные субсидии на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, определённых этим федеральным законом, в случаях, установленных уставом муниципального района.

Согласно нормам статьи 142³ БК Российской Федерации размер указанных межбюджетных субсидий утверждается решением представительного органа муниципального района и решениями представительных органов поселений о местных бюджетах по единой методике, установленной для всех поселений данного муниципального района. При этом в случае невыполнения представительным органом местного самоуправления поселения решения представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района в части перечисления межбюджетных субсидий в бюджет муниципального района сумма межбюджетных субсидий взыскивается за счёт доходов от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, подлежащих зачислению в местный бюджет, в порядке, определяемом финансовым органом муниципального района с соблюдением общих требований, установленных Министерством финансов Российской Федерации.

Следовательно, перечисление таких субсидий из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов должно осуществляться органами местного самоуправления поселений в обязательном порядке в случаях, если соответствующая обязанность предусмотрена в уставе соответствующего муниципального района. В то же время в законодательстве Российской Федерации не содержится прямого требования о том, что представительные органы муниципального района должны устанавливать в уставе муниципального района определённые случаи перечисления указанных субсидий. Из положений части 4 статьи 53 Федерального закона № 131-ФЗ следует, что расходы бюджетов муници-

пальных районов в случаях, установленных уставом муниципального района, могут (а не должны) осуществляться за счёт межбюджетных субсидий на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, предоставляемых из бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с БК Российской Федерации.

В связи с этим, полагаем, что вопрос о необходимости установления таких случаев в уставе муниципального района может решаться по усмотрению соответствующих представительных органов муниципального района. Поэтому перечисление данных субсидий из бюджетов поселений в бюджеты указанных муниципальных районов следует рассматривать только как один из возможных механизмов, за счёт которого осуществляется софинансирование расходов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера муниципального района, представительный орган которого формируется вышеуказанным способом.

Статья 56. Средства самообложения граждан

Вопрос. *Возможно ли внесение изменений в положения Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающих возможность введения и использования средств самообложения граждан на собраниях, конференции граждан или представительным органом муниципального образования?*

Ответ. В соответствии с частью 1 статьи 56 Федерального закона № 131-ФЗ под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения.

Положения части 2 данной статьи предусматривают возможность введения данных платежей исключительно на местном референдуме (сходе граждан).

В случае, если указанные платежи будут устанавливаться нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований на всей территории муниципального образования или на его части и их уплата будет носить для граждан обязательный характер, платежи в соответствии с частью 1 статьи 8 НК Российской Федерации приобретут признаки налога.

В этом случае вопросы введения и использования данных платежей будут решаться не путём всеобщего равного и прямого волеизъявления граждан, а органом публичной власти, осуществляющим властные полномочия.

Вместе с тем положения части 5 статьи 3 и части 6 статьи 12 НК Российской Федерации предусматривают, что ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы

и платежи, обладающие установленными НК Российской Федерации признаками налогов или сборов, не предусмотренные НК Российской Федерации либо установленные в ином порядке, чем это определено указанным НК Российской Федерации.

Собрание и конференция граждан не могут обеспечить всеобщего равного и прямого волеизъявления всего населения муниципальных образований по вопросам введения и использования разовых платежей граждан. В соответствии со статьями 29—30 Федерального закона № 131-ФЗ собрание и конференция граждан не относятся к формам непосредственного решения населением вопросов местного значения и решения, принятые на них, не носят обязательного характера.

Поэтому введение разовых платежей для решения конкретных вопросов местного значения на собрании, конференции граждан или представительным органом муниципального образования полагаем неправомерным.

Вопрос. *Правомерно ли предусматривать в решениях о местном референдуме (сходе) граждан неоднократное взимание средств самообложения граждан?*

Ответ. Согласно статье 56 Федерального закона № 131-ФЗ под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. При этом вопросы введения и использования указанных разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан). В данном случае понятие «разовый платеж» означает, что на местном референдуме (сходе граждан) для решения конкретного вопроса местного значения может быть установлен только один платеж, взимаемый с граждан однократно, а не на систематической основе в течение определённого периода времени.

В то же время полагаем, что на местном референдуме (сходе граждан) может быть предусмотрена не только единовременная, но и поэтапная уплата гражданами данного платежа (то есть по частям), а также сроки поэтапного внесения населением соответствующих денежных средств в местные бюджеты.

Вопрос. *Просим разъяснить порядок привлечения средств граждан на содержание территориального общественного самоуправления.*

Ответ. В соответствии с пунктом 3 части 8 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ органы ТОС могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории,

как за счёт средств указанных граждан, так и на основании договора между органами ТОС и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета. Из указанной нормы совершенно не следует, что граждане обязаны содержать органы ТОС и оплачивать расходы по его деятельности. Это их право, а не обязанность. Вместе с тем в уставе ТОС может быть описан порядок привлечения средств граждан.

Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрена возможность привлечения денежных средств граждан на осуществление местного самоуправления. Статья 56 указанного закона определяет средства самообложения граждан как один из источников собственных доходов местных бюджетов. Под средствами самообложения граждан понимаются платежи, которые уплачивают жители муниципального образования из собственных средств для решения местных вопросов, возникающих на конкретной территории. Таким образом, федеральный законодатель определяет целевой и обязательный характер данных платежей.

В свою очередь, правовая природа взимания данных платежей вызывает ряд вопросов. Можно отметить, что, так как они не закреплены в налоговом законодательстве, то, соответственно, не могут являться обязательными к уплате жителями муниципального образования. Кроме того, при реализации данной нормы возникнут организационные вопросы, например, законодательством не предусмотрены формы ответственности за уклонение жителей от уплаты данных платежей, виды органов, осуществляющих сбор платежей, их хранение и контроль за их использованием и тому подобное.

Следует также учитывать, что вопросы введения и использования указанных разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан).

Что касается установления обязательных к уплате в ТОС взносов на текущее содержание хозяйства микрорайона, на очистку и ремонт дорог, на проектирование сетей канализации, целевых взносов за подключение к магистральным сетям инфраструктуры микрорайона, на перспективное развитие микрорайона — считаем это недопустимым, поскольку в данном случае органы ТОС пытаются подменить собой органы местного самоуправления.

Статья 57. Доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов

Вопрос. В случае введения налога на недвижимость не будет ли увеличено налоговое бремя на малообеспеченные слои населения?

Ответ. Налог на недвижимость является перспективным источником формирования доходов местных бюджетов, который пред-

полагается взимать на основе оценки рыночной стоимости недвижимого имущества. В настоящее время проект федерального закона № 51763-4 «О внесении изменений в часть вторую НК Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации», предусматривающий введение местного налога на недвижимость, принят Государственной Думой в первом чтении.

Вместе с тем полагаем, что налог на недвижимость может быть введён после создания единого кадастра недвижимости, а также системы её массовой оценки по рыночной стоимости и установления системы налоговых льгот в отношении малообеспеченных граждан. Так, в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2008—2010 годах» указывается, что необходимо принять главу НК Российской Федерации, регулируемую взимание налога на жилую недвижимость граждан, исчисляемого от рыночной цены объекта недвижимости, предусмотрев при этом такую систему вычетов, чтобы налоговое бремя в отношении малообеспеченных граждан осталось на существующем уровне. В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010—2012 годах также отмечается, что необходимо скорейшее создание условий для введения местного налога на недвижимость, прежде всего завершение формирования кадастра объектов недвижимости.

Таким образом, основной целью введения данного налога является не увеличение налоговой нагрузки в отношении малообеспеченных слоев населения, а перераспределение такой нагрузки таким образом, чтобы собственники огромных квартир, дорогостоящих особняков и больших земельных участков платили обоснованный налог на недвижимость. В случае установления такой системы налогообложения недвижимости граждан малообеспеченные слои населения не должны пострадать от введения данного налога.

***Вопрос.** В целях повышения собираемости транспортного налога возможно ли предусмотреть в законодательстве обязанность органов Госавтоинспекции по проверке факта уплаты этого налога владельцами транспортных средств?*

Ответ. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 880 «О порядке проведения государственного технического осмотра транспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России» периодичность представления на государственный технический осмотр (далее — техосмотр) легковых и грузовых автомобилей с разрешённой максимальной массой до 3,5 тонны, прицепов и полуприцепов с разрешённой максимальной массой до

3,5 тонны, а также мототранспортных средств в ряде случаев составляет более чем один год.

В связи с этим Госавтоинспекция не может осуществлять ежегодную проверку факта уплаты транспортного налога владельцами данных транспортных средств.

Кроме того, согласно указанному постановлению лица, владеющие, пользующиеся и (или) распоряжающиеся транспортными средствами на праве собственности или ином законном основании, обязаны представлять транспортные средства на первый государственный технический осмотр в течение 30 суток после их государственной регистрации в Госавтоинспекции. При этом сроки для проведения очередного техосмотра исчисляются с даты проведения первого государственного технического осмотра.

Вместе с тем необходимо учитывать, что в соответствии с частью 1 статьи 363 НК Российской Федерации уплата транспортного налога и авансовых платежей по нему производится налогоплательщиками по месту нахождения транспортных средств в порядке и сроки, которые установлены законами субъектов Российской Федерации. При этом налоговым периодом этого налога признается календарный год (ч. 1 ст. 360 кодекса).

Следовательно, проверка Госавтоинспекцией факта уплаты транспортного налога владельцами транспортных средств за прошедший налоговый период при прохождении ежегодного техосмотра, а также при осуществлении их государственной регистрации может быть значительно затруднена тем, что сроки уплаты данного налога на транспортные средства за такой период и ежегодного прохождения их техосмотра, а также регистрации транспортных средств могут не совпадать, то есть в день проведения техосмотра транспортного средства или его регистрации может ещё не наступить предельный срок уплаты транспортного налога по нему за последний прошедший налоговый период.

Кроме того, согласно части 1 статьи 30 НК Российской Федерации налоговые органы составляют единую централизованную систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации налогов и сборов. Полномочия в области налогового контроля не соответствуют основным функциям Госавтоинспекции, к которым относятся специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения. Следовательно, органы

Госавтоинспекции не могут относиться к единой централизованной системе налогового контроля.

Статья 58. Доходы местных бюджетов от региональных налогов и сборов

Вопрос. Почему в положениях Федерального закона № 131-ФЗ и БК Российской Федерации не устанавливается обязанность для органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливать единые и бессрочные для всех поселений (муниципальных районов, городских округов) субъекта Российской Федерации нормативы отчислений в бюджеты поселений (муниципальных районов, городских округов) от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации?

Ответ. В соответствии со статьями 61, 61¹, 61² БК Российской Федерации в бюджеты поселений муниципальных районов, городских округов в обязательном порядке зачисляются налоговые доходы от местных налогов, федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в соответствии с нормативами отчислений, установленными БК Российской Федерации.

Наряду с этим, в соответствии с частью 1 статьи 58 БК Российской Федерации и статьями 58, 59 Федерального закона № 131-ФЗ законом субъекта Российской Федерации могут устанавливаться единые (бессрочные) для всех поселений (муниципальных районов, городских округов) субъекта Российской Федерации нормативы отчислений в бюджеты поселений от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с БК Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта Российской Федерации.

При этом органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны установить нормативы отчислений в местные бюджеты только от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога.

Необходимо учитывать, что согласно нормам пункта 37 части 2 статьи 26³ Федерального закона № 184-ФЗ выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в порядке, установленном

федеральным законом, должно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). Для этих целей в составе бюджетов субъектов Российской Федерации образуются региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и региональный фонд финансовой поддержки поселений (статьи 137 и 138 БК Российской Федерации).

Предложение об установлении в БК Российской Федерации положений, обязывающих органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливать в местные бюджеты единые нормы отчислений от всех налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, приведёт к нарушению их бюджетных полномочий по распределению закреплённых за ними источников доходов, а также не позволит им осуществлять эффективное выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Кроме того, установление указанного требования увеличит разницу между объёмами налоговых доходов муниципальных образований — «доноров» и дотационных муниципальных образований со слаборазвитой налоговой базой, что приведёт к необходимости предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации дополнительных источников доходов для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности указанных муниципальных образований.

Статья 60. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений

Вопрос. *Имеют ли право поселения, подпадающие под режим «отрицательного трансферта», на получение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, предусмотренных в бюджете субъекта Российской Федерации, в случае, если в данном субъекте Российской Федерации не принят закон о перечислении субсидий из бюджетов этих поселений в бюджет соответствующего субъекта Российской Федерации (в качестве «отрицательного трансферта»)?*

Ответ. Согласно пункту 3 статьи 137 БК Российской Федерации право на получение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, предусмотренных в бюджете субъекта Российской Федерации, имеют все городские поселения (включая городские округа) и сельские поселения субъекта Российской Федерации, за исключением указанных в пункте 1 статьи 142² БК Российской Федерации. При этом нормы пункта 1 статьи 142² БК Российской Федера-

ции предусматривают, что законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено предоставление бюджету субъекта Российской Федерации субсидий из бюджетов поселений и (или) муниципальных районов (городских округов), в которых в отчётном финансовом году расчётные налоговые доходы местных бюджетов (без учёта налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышали уровень, установленный законом субъекта Российской Федерации.

Из данных положений БК Российской Федерации следует, что принятие закона субъекта Российской Федерации о предоставлении бюджету субъекта Российской Федерации указанных субсидий из бюджетов поселений и (или) муниципальных районов (городских округов) не является обязательным требованием, подлежащим выполнению субъектами Российской Федерации.

Вместе с тем полагаем, что определяющим критерием для непредоставления указанных дотаций конкретным поселениям является превышение в соответствующих бюджетах поселений в отчётном финансовом году расчётных налоговых доходов (без учёта налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) уровня, установленного законом субъекта Российской Федерации. В связи с этим в случае отсутствия указанного закона субъекта Российской Федерации у таких муниципальных образований все равно не возникает право на получение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, предусмотренных в бюджете субъекта Российской Федерации.

Статья 63. Предоставление субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

***Вопрос.** Когда в законодательстве Российской Федерации будет урегулирован порядок наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями по регистрационному учёту граждан в населённых пунктах, в которых отсутствуют органы внутренних дел, и решен вопрос о предоставлении местным бюджетам субвенций из федерального бюджета на осуществление данных государственных полномочий?*

***Ответ.** В настоящее время положения статьи 4 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» возлагают на местную администрацию поселений полномочия по регистрационному учёту граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.*

Федерации в населённых пунктах, в которых отсутствуют федеральные органы по контролю и надзору в сфере миграции.

Согласно нормам Федерального закона № 131-ФЗ данные полномочия органов местного самоуправления не относятся к вопросам местного значения (статьи 14–16), поэтому являются государственными полномочиями и должны осуществляться органами местного самоуправления за счёт субвенций из федерального бюджета (статья 19). Однако в настоящее время в законодательстве Российской Федерации не урегулирован порядок наделения органов местного самоуправления указанными государственными полномочиями, а также порядок предоставления местным бюджетам соответствующих субвенций на их осуществление из федерального бюджета. При этом, несмотря на требования Федерального закона № 131-ФЗ, из федерального бюджета не выделяются средства местным бюджетам, необходимые для осуществления органами местного самоуправления указанных государственных полномочий. Так, в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» не предусмотрено предоставление субвенций местным бюджетам на реализацию органами местного самоуправления упомянутых государственных полномочий. В связи с этим депутаты Государственной Думы — члены Комитета по вопросам местного самоуправления неоднократно внесли в Государственную Думу законодательные инициативы и мотивированные предложения в Правительство Российской Федерации, предусматривающие решение указанного вопроса в интересах местного самоуправления.

Необходимо учитывать, что согласно положению о Федеральной миграционной службе, утверждённому Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 928, осуществление регистрационного учёта граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации относится к полномочиям Федеральной миграционной службы. При этом в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2009 г. № 581 с 01 января 2011 года предельная численность сотрудников Федеральной миграционной службы и ее территориальных органов увеличивается с 34 286 до 38 306 единиц. В связи с этим значительно расширяются возможности Федеральной миграционной службы по созданию её территориальных органов в населённых пунктах, в которых они отсутствуют, в том числе в целях осуществления ими регистрационного учёта граждан.

Нормами Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ (в ред. от 13 декабря 2010 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения

и в Закон Российской Федерации № 5242-1, согласно которым данные полномочия возлагаются исключительно на территориальные органы федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции. В то же время указанные изменения вступят в силу только с 01 января 2014 года. При этом в первоначальной редакции соответствующих норм Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ, принятых по инициативе Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, предусматривалось, что эти изменения должны вступить в силу с 01 января 2011 года.

Согласно положениям части 1 статьи 15 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления и должностные лица обязаны соблюдать требования всех федеральных законов.

Таким образом, до вышеуказанной даты местные администрации поселений, в том числе сельских, обязаны будут осуществлять государственные полномочия по регистрационному учёту граждан в населённых пунктах, в которых отсутствуют указанные федеральные органы власти.

***Вопрос.** Должны ли учитываться при определении общего объёма субвенций, предоставляемых местным бюджетам для осуществления переданных органам местного самоуправления государственных полномочий, а также при их распределении между муниципальными образованияами дополнительные расходы местных бюджетов на содержание органов местного самоуправления, возникающие у них в связи с исполнением данных полномочий?*

Ответ. Согласно части 5 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счёт предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. При этом положения пункта 3 части 6 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливают, что федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать способ (методику) расчёта нормативов для определения общего объёма субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты.

В соответствии с частью 3 статьи 140 БК Российской Федерации субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации

Федерации распределяются в соответствии с едиными для каждого вида субвенции методиками, утверждаемыми законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями БК Российской Федерации, между всеми муниципальными образованиями субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих государственных (муниципальных) услуг, другим показателям. Помимо этого, данные положения БК Российской Федерации предусматривают, что указанные субвенции также должны распределяться с учётом нормативов формирования бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих обязательств и объективных условий, влияющих на стоимость государственных (муниципальных) услуг в муниципальных образованиях. При этом в части, касающейся распределения субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации, предоставляемых за счёт субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, указанные методики должны соответствовать требованиям нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, наделяющих органы местного самоуправления отдельными полномочиями федеральных органов государственной власти.

Таким образом, данные положения законодательных актов предполагают, что при определении общего объёма указанных субвенций и их распределении между муниципальными образованиями должны учитываться расходы местных бюджетов на содержание органов местного самоуправления, возникающие у них в связи с осуществлением переданных им государственных полномочий. Вместе с тем полагаем, что данный вопрос должен решаться в зависимости от содержания, характера и специфики указанных государственных полномочий, а также от наличия объективных условий и факторов, которые могут повлиять на увеличение расходов местных бюджетов на содержание органов местного самоуправления (в том числе оплату труда муниципальных служащих) в связи с осуществлением передаваемых им государственных полномочий.

Следует также учитывать, что данные расходы должны отражаться в местных бюджетах соответственно в составе расходов на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО (вопросы и ответы по положениям главы 9)

Статья 66. Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации

Вопрос. Согласно статье 66 Федерального закона № 131-ФЗ в субъектах Российской Федерации должны быть созданы советы муниципальных образований.

В субъекте Федерации подготовлен проект закона, регулирующий порядок создания и деятельность совета муниципальных образований. Имеет ли право субъект Российской Федерации принять такой закон?

Могут ли в состав совета муниципальных образований субъекта Федерации входить органы государственной власти, выборные и иные должностные лица органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации?

Ответ. Согласно положениям части 1 статьи 66 Федерального закона № 131-ФЗ организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона «О некоммерческих организациях», применяемых к ассоциациям. Поскольку данный федеральный закон не предусматривает каких-либо полномочий субъектов Российской Федерации, они не вправе принимать законы по данному вопросу. Указанная статья Федерального закона № 131-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относит определение законами субъектов Российской Федерации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по взаимодействию с советами муниципальных образований. Так как в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации создаются в форме ассоциации муниципальных образований, то индивидуального членства граждан (в том числе занимающих муниципальные или государственные должности) в учредительных документах советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации не может быть предусмотрено. Также не может быть предусмотрено и членство органов государственной власти субъектов Российской Федерации в ассоциации муниципальных образований.

Статья 68. Межмуниципальные хозяйственные общества

Вопрос. *Какие лица могут выступать учредителями межмуниципальных хозяйственных обществ? Каков механизм формирования уставного капитала межмуниципальных хозяйственных обществ?*

Ответ. В соответствии с частью 1 статьи 68 Федерального закона № 131-ФЗ представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью.

Данное положение не противоречит абзацу 3 части 4 статьи 66 ГК Российской Федерации, устанавливающему, что государственные органы и органы местного самоуправления не вправе выступать участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товарищества на вере, если иное не установлено законом, так как иное установлено Федеральным законом.

В соответствии с концепцией Федерального закона № 131-ФЗ создание межмуниципальных хозяйственных обществ является одной из форм межмуниципального сотрудничества, поэтому оно не основано на применении процедур приватизации муниципального имущества, так как не предполагает возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности муниципальных образований, в собственность физических или юридических лиц (ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»).

Кроме того, в соответствии с частью 1 статьи 13 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» все способы приватизации касаются открытых акционерных обществ, в том числе одним из способов приватизации является внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ. При этом, на основании части 5 статьи 13 вышеназванного федерального закона приватизация государственного и муниципального имущества осуществляется только способами, предусмотренными этим федеральным законом.

Вместе с тем на основании абзаца 1 статьи 217 ГК Российской Федерации имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмо-

тренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества. Следовательно, реализация вышеназванной нормы статьи 217 ГК Российской Федерации требует учреждения межмуниципальных хозяйственных обществ в форме открытых акционерных обществ.

Межмуниципальные хозяйственные общества создаются и осуществляют свою деятельность в соответствии с ГК Российской Федерации, другими федеральными законами (ч. 2 статьи 68 Федерального закона № 131-ФЗ). При этом на представительные органы местного самоуправления, выступающие учредителями указанных обществ, а также на сами общества распространяются все положения Федерального закона от 26 декабря 1995 г. №208-ФЗ «Об акционерных обществах» (в случае создания межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ) и Федерального закона от 08 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в случае создания межмуниципальных хозяйственных обществ в форме обществ с ограниченной ответственностью).

Однако, в соответствии с концепцией Федерального закона № 131-ФЗ учредителями межмуниципальных хозяйственных обществ не могут выступать, кроме представительных органов местного самоуправления, иные лица. Данное требование необходимо внести в виде изменений в вышеназванные федеральные законы.

Формирование уставного капитала межмуниципальных хозяйственных обществ может осуществляться в соответствии с главой 111 «Уставный капитал общества, акции, облигации и иные эмиссионные ценные бумаги общества. Чистые активы общества» Федерального закона от 26 декабря 1995 г. №208-ФЗ «Об акционерных обществах» (в случае создания межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ) или главой III «Уставный капитал общества. Имущество общества» Федерального закона от 08 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в случае создания межмуниципальных хозяйственных обществ в форме обществ с ограниченной ответственностью) с учётом вышеназванных особенностей учреждения межмуниципальных хозяйственных обществ. На основании вышеизложенного полагаем, что в целях учреждения межмуниципальных хозяйственных обществ требуется внесение соответствующих изменений в гражданское законодательство и законодательство о местном самоуправлении.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (вопросы и ответы по положениям главы 10)

Статьи 70—71. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления

Вопрос. В статьях 70 и 71 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что органы местного самоуправления, депутаты, выборные должностные лица несут ответственность перед населением.

В каких случаях и каких формах наступает ответственность перед населением?

Ответ. Ответственность за действия (бездействие), причинившие материальный или иной ущерб или составляющие угрозу общественной безопасности и безопасности граждан, дифференцируется на конституционно-правовую (и её вид — муниципально-правовую), уголовную, административную и гражданскую.

Депутаты и выборные должностные лица несут конституционно-правовую (муниципально-правовую) ответственность за свои решения и действия перед жителями муниципального образования. Эти формы ответственности определяются Федеральным законом № 131-ФЗ и процессуально развиваются в уставах муниципальных образований. Примером конституционно-правовой ответственности является также возможность роспуска представительного органа муниципального образования.

Органы местного самоуправления могут привлекаться к ответственности в порядке гражданского и административного производства.

Должностные лица, так же как и граждане, могут привлекаться к ответственности в порядке уголовного, гражданского и административного производства.

Должностные лица также несут дисциплинарную ответственность в степени, установленной регулируемыми их права и обязанности по замещаемой ими должности законодательными и локальными актами.

В соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации (далее в тексте — УК Российской Федерации) должностные лица, в том числе замещающие выборные должности, могут наказываться лишением права занимать государственные должности и должности в органах местного самоуправления, что влечёт досрочное прекращение полномо-

чий выборных должностных лиц и увольнение с муниципальной службы муниципальных служащих.

Можно также говорить, что депутаты и выборные должностные лица также несут моральную ответственность за свои решения и действия перед жителями муниципального образования. Этот вид ответственности юридически не формализован и выражается в оценках жителями муниципальных образований поведения и деятельности депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, решений, которые они принимали, и их результатов, соответствия интересам граждан и их представлениям о справедливости этих решений, их соответствия общественному благу.

Моральные оценки реализуются в доверии или недоверии населения этим лицам, отражающихся в общественном мнении и результатах голосования на выборах в органы местного самоуправления.

Статья 74¹. Удаление главы муниципального образования в отставку

***Вопрос.** Что понимается под неисполнением главой муниципально-го образования обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.*

***Ответ.** В своём Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 05 ноября 2008 г. Президент Российской Федерации поставил задачу повысить ответственность руководителей органов местного самоуправления за качество и результаты их работы, дав возможность представительным органам муниципальных образований более действенно контролировать, а при необходимости — и отстранять от должности руководителей муниципалитетов.*

На решение этих задач направлены изменения, внесённые в Федеральный закон № 131-ФЗ Федеральным законом от 07 мая 2009 г. № 90-ФЗ.

Данными изменениями, во-первых, устанавливается обязанность главы муниципального образования, главы местной администрации, работающего по контракту, ежегодно отчитываться перед представительным органом местного самоуправления (по аналогии с федеральным уровнем). Во-вторых вводится институт удаления главы муниципального образования в отставку.

Главная цель Федерального закона от 07 мая 2009 г. № 90-ФЗ — повышение эффективности деятельности органов власти, повышение её ответственности перед населением и его представителями. При этом изменения, внесённые законом, представляют собой строго регламентированную законом открытую публичную процедуру, что обеспечивает их демократичность.

В связи с этим одним из оснований для удаления главы муниципального образования в отставку является неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования по результатам его ежегодного отчёта, данная два раза подряд (п. 3 ч. 2 ст. 74¹ Федерального закона № 131-ФЗ).

Возникновение просроченной задолженности муниципального образования по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, нецелевое использование субвенций также могут служить основанием для удаления главы муниципального образования в отставку (п. 1. ч. 2 ст. 74¹ Федерального закона № 131-ФЗ). При этом, как и в случае с оценкой ежегодного отчёта, удаление главы муниципального образования в отставку по данному основанию предполагает содержательную оценку его деятельности, даваемую представительным органом муниципального образования. Представительный орган муниципального образования должен установить наступление последствий, предусмотренных пунктами 2 и 3 части 1 статьи 75 Федерального закона № 131-ФЗ.

В отличие от перечисленных выше оснований, удаление главы муниципального образования в отставку за неисполнение обязанностей и полномочий (п. 2 ч. 2 ст. 74¹ Федерального закона № 131-ФЗ) такой содержательной оценки не предусматривает. Для удаления главы муниципального образования в отставку по данному основанию значение имеет сам факт неисполнения им своих обязанностей. Ответственность главы муниципального образования по данному основанию возможна только при полном неисполнении им обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Поскольку, как отмечено выше, правовое значение имеет только полное неисполнение главой муниципального образования обязанностей и (или) полномочий, нет оснований говорить о каких-либо критериях такого неисполнения. Исчислять указанный период следует с момента, когда глава муниципального образования фактически прекратил исполнять свои полномочия (обязанности). При этом для наступления

ответственности уклонение от исполнения обязанностей (полномочий) должно продолжаться не менее трёх месяцев подряд. Факт неисполнения может быть зафиксирован обычными средствами, предусмотренными, например, Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации: показаниями свидетелей, письменными и вещественными доказательствами, аудио- и видеозаписями и тому подобное

Важно отметить, что Федеральный закон от 07 мая 2009 г. № 90-ФЗ носит не карательный характер, а имеет целью усиление роли представительных органов и ответственности глав муниципальных образований. В связи с этим полагаем, что возникновение оснований для удаления главы муниципального образования в отставку возможно только при наличии в решениях, действиях (бездействии) главы муниципального образования вины — умысла, легкомыслия или небрежности. Применительно к решению вопроса об удалении в отставку за неисполнение обязанностей (полномочий) это означает, что если глава муниципального образования временно (в том числе и свыше трёх месяцев) не исполняет свои полномочия по объективной, уважительной причине (например, по состоянию здоровья, в связи с временным отстранением от должности по решению суда), ответственность такого главы наступать не должна.

Вопрос. *Вправе ли представительный орган муниципального образования своими решениями регулировать порядок отчёта главы муниципального образования?*

Ответ. В соответствии с частью 5¹ статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования представляет представителю органу муниципального образования ежегодные отчёты о результатах своей деятельности. Одновременно частью 11¹ статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливается, что представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчёты главы муниципального образования.

Общие положения, касающиеся представления главой своих отчётов, следует включать в устав муниципального образования. Процедурные вопросы (например, дата ежегодного отчёта, порядок его проведения), а также те вопросы, которые ставятся представительным органом перед главой муниципального образования при подготовке очередного отчёта, могут быть урегулированы решениями представительного органа муниципального образования. То же самое касается и оценки отчёта, вопрос о которой наравне с иными процедурными вопросами отчёта главы муниципального образования должен быть урегулирован в уставе муниципального образования и (или) муниципальных правовых актах, принятых представительным органом.

Следует учитывать, что отсутствие в уставе муниципального образования специальных положений, касающихся представления главой своих отчётов представительному органу, не освобождает главу муниципального образования от такой обязанности — нормы Федерального закона № 131-ФЗ имеют прямое действие. При этом принятие решений, регламентирующих отчёт главы муниципального образования, нельзя считать отдельным (самостоятельным) полномочием представительного органа. Это лишь форма реализации компетенции, уже присущей данному органу местного самоуправления с 24 мая 2009 г. — даты вступления в силу Федерального закон от 07 мая 2009 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым и был введён институт ежегодных отчётов главы муниципального образования.

Вопрос. *С какого времени к главе муниципального образования может быть применено удаление в отставку — с момента вступления в силу статьи 74¹ Федерального закона № 131-ФЗ либо по истечении срока полномочий представительного органа, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав муниципального образования изменения, предусматривающего данное полномочие представительного органа (в соответствии со статьёй 44 Федерального закона № 131-ФЗ)?*

Ответ. Согласно части 1 статьи 74¹ Федерального закона № 131-ФЗ право представительного органа муниципального образования удалить главу муниципального образования в отставку возникает непосредственно на основе этого закона и осуществляется строго в установленном им порядке, независимо от сроков приведения в соответствие с ним уставов муниципальных образований и истечения срока полномочий представительных органов, внёсших соответствующие изменения. При этом Федеральный закон от 07 мая 2009 г. № 90-ФЗ не имеет обратной силы и не распространяется на правоотношения, возникшие до введения его в действие, следовательно, удаление главы муниципального образования в отставку возможно только по обстоятельствам, имевшим место после вступления закона в силу 24 мая 2009 года.

Вопрос. *Что подразумевается под неудовлетворительной оценкой деятельности главы муниципального образования, данной два раза подряд: два раза подряд в течение года или два года подряд? В каком порядке вступает в силу изменение устава муниципального образования об изменении полномочий главы муниципального образования, связанное с тем, что Федеральным законом от 07 мая 2009 г. № 90-ФЗ к его полномочиям отнесено обеспечение осуществления органами местного самоуправления своих полномочий? Каким образом глава муниципального образования должен*

реализовывать указанное полномочие? Является ли мнение губернатора обязательным или носит рекомендательных характер (учёт мнения)?

Ответ. В соответствии с частью 11¹ статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчёты главы муниципального образования. Термин «ежегодный» в законодательстве означает «один раз в год». Например, Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» предусмотрено, что Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе ежегодный отчёт о результатах своей деятельности. Согласно этой норме Правительство Российской Федерации отчитывается один раз в год.

Согласно статье 74¹ Федерального закона № 131-ФЗ одним из оснований удаления главы муниципального образования в отставку является неудовлетворительная оценка его деятельности представительным органом муниципального образования два раза подряд. При этом установлено, что оценка даётся по результатам ежегодного отчёта главы муниципального образования.

Таким образом, из указанных норм следует, что вопрос об удалении в отставку главы муниципального образования может рассматриваться в том случае, если его деятельность признана неудовлетворительной два года подряд.

Федеральным законом от 07 мая 2009 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» перечень полномочий главы муниципального образования дополнен полномочием по обеспечению осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Это положение Федерального закона № 90-ФЗ имеет прямое действие и должно применяться со дня его вступления в силу, то есть с 24 мая текущего года. В уставе муниципального образования необходимо закрепить соответствующее положение, при этом следует учитывать, что на решение представительного органа муниципального образования об изменении полномочий главы города не распространяется действие части 8 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ.

Частью 3 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено внесение изменений и дополнений в устав муниципального образования, связанных исключительно с целью приведения закреплённых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с федеральными законами, без обязательного проведения публичных слушаний. Поскольку решение о дополнительном полно-

мочии главы муниципального образования обусловлено именно таким правовым обстоятельством, указанные слушания могут не проводиться. Однако это не означает, что при наличии соответствующей инициативы они не могут быть назначены представительным органом муниципального образования.

Наделение главы муниципального образования полномочием по обеспечению осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, обусловлено тем, что он является высшим должностным лицом муниципального образования. Реализуя данное полномочие, глава муниципального образования должен координировать деятельность всех органов местного самоуправления. Кроме того, необходимо учитывать, что он обязан ежегодно отчитываться о результатах своей деятельности перед представительным органом муниципального образования. Таким образом, ответственность главы муниципального образования усилена. В связи с этим правомерно установить, что органы местного самоуправления предоставляют ему информацию о результатах их работы.

Процедура удаления в отставку главы муниципального образования предусматривает два варианта учёта позиции высшего должностного лица субъекта Российской Федерации — согласие и учёт мнения.

В соответствии с частью 4 статьи 74¹ Федерального закона № 131-ФЗ рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется с учётом мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Способ изложения нормы указывает на невозможность рассмотрения данной инициативы, если такое мнение не выражено. Мнение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) должно быть оформлено письменно, либо оно может быть выражено непосредственно на заседании представительного органа муниципального образования в устном заявлении, занесённом в протокол, либо иным процессуальным способом, предусмотренным уставом муниципального образования. При этом учёт мнения означает, что позиция высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по вопросу удаления главы муниципального образования в отставку принимается во внимание, но не ограничивает представительный орган муниципального образования в принятии окончательного решения.

Учёт мнения следует отличать от согласия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Получение такого согласия предусматривается частью 5 той же статьи и означает приоритет мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В отсутствие такого согласия решение об удалении главы муниципального образования в отставку представительным органом муниципального образования принято быть не может.

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (вопросы и ответы по положениям главы 11)

Статья 79. Особенности организации местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге

Вопрос. *Вправе ли органы государственной власти Санкт-Петербурга утвердить на 2006 год источники доходов местных бюджетов законом о бюджете Санкт-Петербурга на 2006 год?*

Ответ. Согласно положениям статьи 58 БК Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге порядок установления и значения нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты внутригородских муниципальных образований определяются законами указанных субъектов Российской Федерации.

Из указанных положений следует, что данные нормативы отчислений в бюджеты внутригородских муниципальных образований могут устанавливаться как в законах субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга о бюджете на очередной финансовый год, так и в иных законах данных субъектов Российской Федерации. При этом определение закона субъекта Российской Федерации, в котором должны устанавливаться указанные нормативы отчислений, относится к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

При формировании бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга необходимо учитывать, что в соответствии со статьёй 172 БК Российской Федерации в целях своевременного и качественного составления

проектов бюджетов финансовые органы имеют право получать необходимые сведения от финансовых органов другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, а также от иных государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц.

К указанным сведениям относятся, в частности, сведения о предполагаемых объёмах финансовой помощи, предоставляемой из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации, видах и объёмах расходов, передаваемых с одного уровня бюджетной системы Российской Федерации на другой.

Статья 80. Особенности организации местного самоуправления в Закрытом административно-территориальном образовании (ЗАТО)

***Вопрос.** Как реализуются на территории ЗАТО положения ЗК Российской Федерации? Есть ли какие-то особенности в сравнении с обычными территориями?*

Ответ. В соответствии с нормами части 2 статьи 36 ЗК Российской Федерации в существующей застройке земельные участки, на которых находятся сооружения, входящие в состав общего имущества многоквартирного дома, жилые здания и иные строения, предоставляются в качестве общего имущества в общую долевую собственность домовладельцев в порядке и на условиях, которые установлены жилищным законодательством. Нормы части 1 статьи 36 ЖК Российской Федерации предусматривают, что собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежит на праве общей долевой собственности в том числе земельный участок, на котором расположен указанный дом, с элементами озеленения и благоустройства и иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома объекты, расположенные на указанном земельном участке. Вместе с тем, необходимо учитывать, что согласно пункту 6 части 5 статьи 27 ЗК Российской Федерации находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки, не указанные в пункте 4 данной статьи, в границах ЗАТО ограничиваются в обороте. При этом согласно пункту 2 статьи 27 ЗК Российской Федерации земельные участки, отнесённые к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Кроме того, положения части 1 статьи 3 Закона Российской Федерации от 14 июля 92 г. № 3297-1 «О закрытом административно-терри-

ториальном образовании» (далее — Закон Российской Федерации) предусматривают, что особый режим безопасного функционирования предприятий и (или) объектов в ЗАТО включает, в частности, ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землёй, природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание. При этом согласно нормам части 3 статьи 6 Закона Российской Федерации земли ЗАТО, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, находятся в ведении органов местного самоуправления данного ЗАТО. Положения части 4 статьи 1 этого закона предусматривают, что федеральные законы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления действуют в отношении ЗАТО с учётом особенностей, устанавливаемых вышеназванным Законом Российской Федерации.

С учётом изложенного полагаем, что в отношении установления формы собственности на земельные участки, на которых расположены многоквартирные дома, в границах территорий ЗАТО должны применяться ограничения, предусмотренные частью 3 статьи 6 Закона Российской Федерации и пунктом 6 части 5 статьи 27 ЗК Российской Федерации

ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ **(вопросы и ответы по положениям главы 12)**

Статьи 84—86. Другие переходные положения

Вопрос. *Что относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по определению (установлению) границ муниципальных образований в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства: принятие соответствующего закона субъекта Российской Федерации или в том числе осуществление всей работы, включая подготовку документов по землеустройству, картографической документации, определение границ в натуре и так далее? За счёт бюджета какого уровня должно осуществляться финансирование указанных работ?*

Ответ. Определение (установление) границ муниципальных образований отнесено к полномочиям субъектов Российской Федерации как Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах органи-

зации местного самоуправления в Российской Федерации», так и Федеральным законом № 184-ФЗ. При этом согласно последнему данное полномочие осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). На это ранее указывалось в Письме Департамента межбюджетных отношений Минфина России от 25 августа 2006 г. № 06-04-08/01. Из системного анализа части 2 статьи 10, пункта 1 части 1, части 3 статьи 85 Федерального закона № 131-ФЗ следует, что установление границ муниципальных образований субъектом Российской Федерации подразумевает не только принятие закона, содержащего их описание, но и составление этого описания на основе имеющейся документации или по результатам специально проводимых картографо-геодезических и землеустроительных работ. Следовательно, в каждом конкретном случае органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно определяют комплекс мероприятий, которые необходимо провести в целях описания и утверждения границ муниципальных образований в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства, в зависимости от наличия и полноты требуемой для этого информации. Финансирование соответствующих специальных работ по сбору такой информации может осуществляться и Российской Федерацией, и субъектами Российской Федерации, и муниципальными образованиями в рамках предоставленных им полномочий по территориальному планированию, землеустройству, геодезии и картографии. Однако именно субъекты Российской Федерации несут ответственность за описание и утверждение границ муниципальных образований до 2012 года и не вправе перекладывать данную функцию, в том числе в части финансирования отдельных работ, полностью или частично на какой-либо иной уровень власти.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона № 526517-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования организации местного самоуправления», внесённый депутатами Государственной Думы Ю. Н. Волковым, С. С. Журовой, В. А. Пехтиным, В. С. Тимченко и другими. Данным проектом предусматривается в том числе продление срока описания границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства до 1 января 2015 года.

***Вопрос.** Закон субъекта Российской Федерации признан судом недействующим в части, исключившей посёлок из состава территории го-*

родского поселения и включающей в состав территории муниципального района, по причине того, что суду были предоставлены доказательства нахождения территории посёлка в составе города в соответствии с градостроительной документацией.

Необходимо ли выявить согласие населения путём голосования в порядке, установленном частью 3 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ при приведении указанного закона в соответствие с решением суда?

Ответ. Поскольку указанные законы субъекта Российской Федерации были признаны судом недействующими в части, исключаяющей посёлок и из состава территории города и включающей посёлок в состав муниципального района, и в судебном заседании установлено, что указанные территории входили в состав территории города, выявления мнения населения при приведении указанных законов в соответствие с положениями Федерального закона не требуется, если при этом не будут изменяться территории и границы указанного города и указанного муниципального района, существовавшие на момент принятия оспоренных законов Российской Федерации.

Вопрос. *В каком порядке должно осуществляться разграничение имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами и вновь образованными поселениями после 1 января 2009 года?*

Ответ. Порядок безвозмездной передачи имущества, находящегося в муниципальной собственности, в процессе его разграничения между муниципальными районами, поселениями, городскими округами установлен в части 11¹ статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ.

Указанные положения Федерального закона № 122-ФЗ предусматривают, что в целях обеспечения выполнения требований статьи 85 Федерального закона № 131-ФЗ безвозмездная передача в процессе разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами осуществляется в соответствии с установленным Федеральным законом № 131-ФЗ разграничением вопросов местного значения и со статьёй 50 Федерального закона № 131-ФЗ.

Необходимо учитывать, что нормами статьи 83 Федерального закона № 131-ФЗ на переходный период до 1 января 2009 года субъектам Российской Федерации было предоставлено право принимать законы, определяющие порядок решения вопросов местного значения вновь образованных поселений органами местного самоуправления муниципальных районов. В связи с этим нормами абзаца девятого части 11¹ статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ было предусмотрено требование о том, что

в случае принятия такого закона субъекта Российской Федерации разграничение имущества, находящегося в муниципальной собственности, между вновь образованными поселениями и муниципальными районами, в состав которых входят эти поселения, должно осуществляться в соответствии с видами имущества, установленными в Федеральном законе № 131-ФЗ. При этом следует отметить, что данная норма Федерального закона № 122-ФЗ указывает только на то, что в случае, если в субъекте Российской Федерации был принят указанный закон, критериями разграничения имущества между указанными муниципальными образованиями до 01 января 2009 года также должны являться виды имущества, которые могут находиться в собственности поселений и муниципальных районов, установленные в Федеральном законе № 131-ФЗ (ст. 50).

В то же время нормами части 11¹ статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ не установлен предельный срок действия порядка разграничения имущества между муниципальными образованиями, в том числе между вновь образованными поселениями и муниципальным районом, в границах которого они образованы. Потребность перераспределения имущества между публично-правовыми образованиями возникает по мере передачи новых полномочий субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям на основе норм федеральных законов, в связи с чем процесс разграничения имущества между уровнями публичной власти, а также между муниципальными образованиями не может быть ограничен временными рамками. Такая правовая позиция изложена в письме Минэкономразвития России от 19 июня 2008 г. № 8150-АЛ/Д08 «О разъяснении положений федерального законодательства».

В связи с этим после 01 января 2009 года разграничение имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами и вновь образованными поселениями должно осуществляться в соответствии с порядком, установленным нормами части 11¹ статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ.

Вопрос. *Может ли служить основанием для завершения процесса безвозмездного перераспределения имущества между муниципальными образованиями истечение срока действия закона субъекта Российской Федерации, регулирующего соответствующие вопросы?*

Ответ. Порядок безвозмездной передачи имущества, находящегося в муниципальной собственности, в процессе его разграничения между муниципальными районами, поселениями, городскими округами установлен в части 11¹ статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ.

Согласно данному порядку разграничение имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными рай-

онами, поселениями, городскими округами осуществляется правовыми актами субъектов Российской Федерации, принимаемыми по согласованным предложениям органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований. При этом порядок согласования перечня имущества, подлежащего передаче, порядок направления согласованных предложений органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований органам государственной власти субъектов Российской Федерации и перечень документов, необходимых для принятия правового акта субъекта Российской Федерации о разграничении имущества, устанавливаются законом субъекта Российской Федерации. Следовательно, данные вопросы должны быть урегулированы законом субъекта Российской Федерации.

Однако необходимо учитывать, что отсутствие такого закона субъекта Российской Федерации или истечение срока его действия не может служить основанием для завершения процессе безвозмездного перераспределения имущества между муниципальными образованиями в соответствующем субъекте Российской Федерации, поскольку нормы части 11¹ статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ не устанавливают предельный срок действия порядка разграничения имущества между муниципальными образованиями, а также не предоставляют возможность субъектам Российской Федерации устанавливать ограничения относительно срока действия указанного порядка.

Кроме того, потребность перераспределения имущества между публично-правовыми образованиями возникает по мере передачи новых полномочий субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям на основе норм федеральных законов, в связи с чем процесс разграничения имущества между уровнями публичной власти а также между муниципальными образованиями не может быть ограничен временными рамками. Такая правовая позиция изложена в письме Минэкономразвития России от 19 июня 2008 г. № 8150-АЛ/Д08 «О разъяснении положений федерального законодательства».

В связи с изложенным в настоящее время во всех субъектах Российской Федерации продолжает действовать порядок безвозмездного перераспределения имущества между муниципальными районами, поселениями, городскими округами, установленный в части 11¹ статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| Приветственное слово Председателя Государственной Думы Б. В. Грызлова..... | 3 |
| Предисловие редактора | 5 |
| Введение..... | 13 |
| ОТВЕТЫ НА ВОПРОСЫ ПО ПОЛОЖЕНИЯМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 06 ОКТЯБРЯ 2003 ГОДА № 131-ФЗ «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» | |
| ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ | |
| <i>(вопросы и ответы по положениям главы 1)</i> | |
| Статья 2. Основные термины и понятия | 14 |
| Статья 4. Правовая основа местного самоуправления | 15 |
| Статья 8. Межмуниципальное сотрудничество | 16 |
| ПРИНЦИПЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ | |
| <i>(вопросы и ответы по положениям главы 2)</i> | |
| Статья 10. Территория муниципальных образований..... | 17 |
| Статья 11. Границы муниципальных образований..... | 18 |
| Статья 12. Изменение границ муниципальных образований | 29 |
| Статья 13. Преобразование муниципальных образований..... | 29 |
| ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ | |
| <i>(вопросы и ответы по положениям главы 3)</i> | |
| Статьи 14–16. Вопросы местного значения..... | 33 |
| Статья 17. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения | 49 |
| НАДЕЛЕНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ | |
| <i>(вопросы и ответы по положениям главы 4)</i> | |
| Статья 19. Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями | 52 |
| Статья 20. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий | 53 |
| ФОРМЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ | |
| <i>(вопросы и ответы по положениям главы 5)</i> | |
| Статья 23. Муниципальные выборы | 56 |
| Статья 27. Территориальное общественное самоуправление | 58 |
| Статья 28. Публичные слушания | 62 |
| ОРГАНЫ И ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ | |
| <i>(вопросы и ответы по положениям главы 6)</i> | |
| Статья 34. Органы местного самоуправления..... | 64 |
| Статья 35. Представительный орган муниципального образования..... | 67 |
| Статья 36. Глава муниципального образования..... | 79 |
| Статья 37. Местная администрация..... | 86 |

| | |
|---|-----|
| Статья 38. Контрольный орган муниципального образования | 92 |
| Статья 40. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления | 97 |
| Статья 41. Органы местного самоуправления как юридические лица | 117 |

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

(вопросы и ответы по положениям главы 7)

| | |
|---|-----|
| Статья 43. Система муниципальных правовых актов..... | 119 |
| Статья 43 ¹ . Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов | 127 |
| Статья 44. Устав муниципального образования | 129 |
| Статья 47. Вступление в силу муниципальных правовых актов | 134 |

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

(вопросы и ответы по положениям главы 8)

| | |
|--|-----|
| Статья 50. Муниципальное имущество | 137 |
| Статья 51. Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом | 147 |
| Статья 52. Местные бюджеты..... | 154 |
| Статья 53. Расходы местных бюджетов | 163 |
| Статья 54. Муниципальный заказ..... | 175 |
| Статья 55. Доходы местных бюджетов..... | 175 |
| Статья 56. Средства самообложения граждан | 178 |
| Статья 57. Доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов..... | 180 |
| Статья 58. Доходы местных бюджетов от региональных налогов и сборов..... | 183 |
| Статья 60. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений..... | 184 |
| Статья 63. Предоставление субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий..... | 185 |

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

(вопросы и ответы по положениям главы 9)

| | |
|--|-----|
| Статья 66. Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации | 189 |
| Статья 68. Межмуниципальные хозяйственные общества..... | 190 |

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

(вопросы и ответы по положениям главы 10)

| | |
|---|-----|
| Статьи 70—71. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления | 192 |
| Статья 74 ¹ . Удаление главы муниципального образования в отставку | 193 |

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

(вопросы и ответы по положениям главы 11)

| | |
|--|-----|
| Статья 79. Особенности организации местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге | 199 |
| Статья 80. Особенности организации местного самоуправления в Закрытом административно-территориальном образовании (ЗАТО) | 200 |

ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

(вопросы и ответы по положениям главы 12)

| | |
|--|-----|
| Статьи 84—86. Другие переходные положения..... | 201 |
|--|-----|

Практика применения законодательства
о местном самоуправлении
в разьяснениях
Комитета Государственной Думы
по вопросам местного самоуправления
Часть I

Редактор Филиппов А.Н.
Компьютерная вёрстка Компачев Р.В.

Подписано в печать 29.08.2011 г.
Формат 60×84/16. Печ. л. 13. Печать офсетная.
Тираж 500 экз. Заказ № 298.

Издательство и типография ЗАО «Гриф и К»
300062, г. Тула, ул. Октябрьская, 81-а.