

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

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

Издание Государственной Думы
Москва • 2015

УДК 342.9:352.075
ББК 67.401+67.400.7
П69

Под общей редакцией
председателя Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления
В. Б. Кидяева

Авторский коллектив:

- И. В. Бабичев**, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления
(руководитель авторского коллектива);
В. В. Волков, главный советник аппарата комитета;
В. В. Есин, советник аппарата комитета;
Н. В. Иванова, ведущий советник аппарата комитета;
Н. Р. Калантарова, ведущий советник аппарата комитета;
А. В. Мадьярова, ведущий советник аппарата комитета;
А. М. Панасюк, заместитель руководителя аппарата комитета;
И. В. Пронин, главный консультант аппарата комитета

Составитель:

- А. М. Панасюк**, заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной
Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления

П69 **Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления.** – М.: Издание Государственной Думы, 2015. – 304 с.

В настоящем издании даются ссылки на нормативные акты по состоянию на 1 мая 2015 года.

УДК 342.9:352.075
ББК 67.401+67.400.7

СОДЕРЖАНИЕ

Принятые сокращения	5
Обращение к читателям председателя Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, президента Общероссийского конгресса муниципальных образований В. Б. Кидяева	7
Введение.	10
Рекомендации парламентских слушаний на тему «Вопросы реализации Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и задачи совершенствования федерального законодательства на новом этапе муниципального строительства», проведенных Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. 9 апреля 2015 года	11
Ответы на вопросы по положениям Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	35
Общие положения	35
Принципы территориальной организации местного самоуправления	43
Вопросы местного значения	60
Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями	111
Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления	114

Органы и должностные лица местного самоуправления	124
Муниципальные правовые акты	227
Экономическая основа местного самоуправления	258
Межмуниципальное сотрудничество	282
Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления	286
Особенности организации местного самоуправления	298
Переходные положения	299

Принятые сокращения

В настоящем издании, если особо не оговорено, под термином «Федеральный закон» следует понимать Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Используются также следующие сокращения:

абз.	– абзац
гл.	– глава
ст.	– статья
ч.	– часть
п.	– пункт
пп.	– подпункт
БК РФ	– Бюджетный кодекс Российской Федерации
ГК РФ	– Гражданский кодекс Российской Федерации
ГПК РФ	– Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
ГрадК РФ	– Градостроительный кодекс Российской Федерации
УК РФ	– Уголовный кодекс Российской Федерации
УПК РФ	– Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации
ЗК РФ	– Земельный кодекс Российской Федерации
ЖК РФ	– Жилищный кодекс Российской Федерации
КоАП РФ	– Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
ТК РФ	– Трудовой кодекс Российской Федерации
КС РФ	– Конституционный Суд Российской Федерации
МУП	– муниципальное унитарное предприятие
НК РФ	– Налоговый кодекс Российской Федерации
РФ	– Российская Федерация
СМИ	– средства массовой информации
ЗАТО	– закрытое административно-территориальное образование
ТОС	– территориальное общественное самоуправление

Федеральный закон № 131-ФЗ – Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федеральный закон № 25-ФЗ – Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

Федеральный закон № 67-ФЗ – Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Федеральный закон № 44-ФЗ – Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

Федеральный закон № 184-ФЗ – Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Федеральный закон № 122-ФЗ – Федеральный закон от 22.08.2004 № 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»

Федеральный закон № 485-ФЗ – Федеральный закон от 29.12.2014 № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации»

Федеральный закон № 8-ФЗ – Федеральный закон от 03.02.2015 № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федеральный закон № 172-ФЗ – Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

К читателям

Для развития местного самоуправления в нашей стране характерна известная этапность. И если ориентироваться на степень участия субъектов Российской Федерации в развитии муниципальной власти, таких этапов можно выделить три.

Первый, с конца 80-х годов XX века по 2003 год, может быть охарактеризован как достаточно разнообразное, противоречивое, но выраженное развитие местного самоуправления, роль в котором региональной власти была достаточно велика.

Второй этап связан с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Этот закон со всей уверенностью можно назвать первым и наиболее крупным национальным проектом, начатым Президентом Российской Федерации В. В. Путиным. Этот закон стал частью развёрнутой в стране административной реформы, направленной на чёткое разграничение полномочий между уровнями публичной власти. В части местного самоуправления к разграничению полномочий была добавлена задача приближения власти к населению. При этом централизация правового регулирования в тот момент позволила не просто сформировать единообразную для всей страны модель муниципальной власти. Так было гарантировано закреплённое Конституцией Российской Федерации и Европейской хартией местного самоуправления право граждан на местное самоуправление.

Прошло 10 лет. Мы видим, что региональная власть изменилась, она стала зрелой и ответственной. И мы отказываемся от единого организационного шаблона в пользу вариативности и многообразия форм, являющихся признаками настоящего федерализма. На очередном витке муниципального развития федеральный законодатель вновь вручил региональной власти присущие ей в федеративном государстве права в сфере местного самоуправления.

Этот этап связан, главным образом, с принятием Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных



(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года Президент Российской Федерации одно из первых мест отнёс местному самоуправлению. Он назвал важнейшей задачей развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах. Одновременно Президент призвал нас привести ситуацию в организации местной власти «в соответствие со здравым смыслом, с требованием времени». Отдельно хотел бы обратить внимание ещё на один посыл, последовательно, с начала 2000-х и по сегодняшний день отстаиваемый Президентом Российской Федерации: «Местная власть должна быть устроена так – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до неё рукой».

Дальнейшее развитие законодательной активности субъектов Российской Федерации в части регулирования полномочий будет, очевидно, связано также с совершенно новым для нас институтом их перераспределения. И очень важно создать систему участия органов местного самоуправления в регулировании перераспределения полномочий, сформировать адекватную практику правоприменения, научиться пользоваться новыми механизмами.

Несмотря на значительные корректировки принципов участия субъектов Российской Федерации в муниципальной практике, с уверенностью можно констатировать: основные институциональные подходы к организации местного самоуправления в целом стабильны, при этом правовое регулирование достаточно разработано и позволяет решать практически все вопросы.

Переход от становления новой системы к развитию, выход на новый уровень, не означают отсутствие проблем.

Во-первых, сделав существенный задел в части полномочий местной власти, мы должны, с одной стороны, отслеживать результат нашей работы, а с другой – продолжать наводить порядок в полномочиях органов местного самоуправления. Во-вторых, для выполнения поставленной Президентом Российской Федерации задачи обеспечения финансовой состоятельности местной власти нам придётся приложить не меньшие, а подозреваю, гораздо бóльшие усилия.

Опыт многих стран доказывает, что муниципальное сообщество не должно оставаться в стороне от обсуждения ключевых вопросов развития. Более того, только при наличии сильной национальной ассоциации местных властей развивается и укрепляется местное самоуправление в стране.

В нашей стране организацией, в силу закона представляющей интересы муниципального сообщества, является Общероссийский конгресс муниципальных образований, состоящих из региональных объединений муниципалитетов.

На новом этапе муниципального строительства в стране на новый уровень своей работы должны выйти, активно включившись в работу, и Общероссийский конгресс, и региональные советы муниципальных образований.

Прямой диалог местных и региональных руководителей послужил бы дополнительным катализатором объединения их позиций, формирования между ними партнёрских отношений, существенно повысил бы оперативность решения задач. Одновременно мы приложим все усилия, чтобы конгресс как общефедеральная платформа муниципальной власти обрёл в самое ближайшее время необходимую силу и авторитет.

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 одним из ключевых условий 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.

*Председатель
Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления,
президент Общероссийского конгресса
муниципальных образований*

В. Б. Кидяев

ВВЕДЕНИЕ

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положил начало глубоким преобразованиям не только в системе местного самоуправления России, но и во всей системе публичной власти. За время, прошедшее с момента принятия Федерального закона, в Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления поступили тысячи обращений с просьбой разъяснить отдельные положения нового закона. В настоящем издании представлены итоги работы Комитета по взаимодействию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и гражданами по вопросам практики реализации Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Издание представляет собой подборку вопросов по положениям Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, поступивших в Комитет по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, и ответов на них. Вопросы и ответы структурированы по главам и статьям 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/>.

В качестве вводно-ориентирующего материала в сборник включены рекомендации парламентских слушаний на тему «Вопросы реализации Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и задачи совершенствования федерального законодательства на новом этапе муниципального строительства», проведённых Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления 9 апреля 2015 года.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ

на тему «Вопросы реализации Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и задачи совершенствования федерального законодательства на новом этапе муниципального строительства»

Москва, 9 апреля 2015 года

Обсудив основные итоги 2014 года в части законодательного регулирования общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, в целях определения комплекса мер по дальнейшему развитию законодательства в сфере муниципального строительства и смежных отраслях права, **участники парламентских слушаний отмечают следующее.**

В 2014 году, прошедшем под знаком 150-летия российского земства, был законодательно оформлен новый этап муниципального строительства в нашей стране. Его базовым законом стал Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ), затем были приняты Федеральный закон от 23.06.2014 № 165-ФЗ, федеральные законы от 29.11.2014 № 382-ФЗ и № 383-ФЗ (которыми были внесены соответствующие изменения в Налоговый и Бюджетный кодексы, в том числе в Налоговом кодексе был установлен институт местных торговых сборов), Федеральный закон от 29.12.2014 № 485-ФЗ (который уточнил институт перераспределения полномочий между региональным и местным уровнями власти) и, наконец, уже в 2015 году – Федеральный закон от 03.02.2015 № 8-ФЗ, которым были введены ещё два (к имеющимся трём) способа избрания главы муниципального образования.

Политико-правовой основой муниципальной реформы стали, с одной стороны, позиции и предложения муниципальных руководителей и экспертов, наиболее полно изложенные в итоговом документе Всероссийского съезда муниципальных образований, прошедшего в Суздале в ноябре 2013 года, и, с другой стороны, политическая воля Президента Россий-

ской Федерации В. В. Путина, изложенная им в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в декабре 2013 года.

Именно встреча Президента Российской Федерации с делегатами Всероссийского съезда и символически, и политически соединила волю главы государства и позиции муниципального сообщества.

Концептуальной основой нового этапа муниципального строительства явилось существенное повышение роли субъектов Российской Федерации в организации местного самоуправления на своих территориях, что отвечает природе и правовым основам федеративного государства. При этом все правовые новеллы могут быть условно разделены на несколько направлений.

Вопросы территориальной организации местного самоуправления.

Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ предусмотрел возможность создания законами субъектов Российской Федерации двух новых видов муниципальных образований – городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов.

Предполагается, что на региональном уровне решение о проведении такого преобразования будет приниматься органами государственной власти субъектов Российской Федерации с учётом мнения населения городского округа только в тех случаях, когда для этого возникнет объективная необходимость, в том числе политические, финансовые и социально-экономические предпосылки.

В своём Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года Президент Российской Федерации подчеркнул, что «местная власть должна быть устроена так – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до неё рукой». Исходя из этого, новеллы Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ не только не изменили принципов территориальной организации местного самоуправления, напротив, утвердили конституционный принцип территориальной организации местного самоуправления («местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учётом исторических и иных местных традиций» – часть 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации), а в части установления возможности образования в городских округах внутригородских районов как муниципальных образований, делающих местное самоуправление в больших городах реальностью, эти принципы были укреплены.

Вопросы полномочий органов местного самоуправления. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ передал значительное число вопросов местного значения от сельских поселений муниципальным районам, поскольку органы местного самоуправления подавляющего большинства сельских поселений не могли эффективно решать многие вопросы местного значения в связи с отсутствием у них необходимых финансовых, материальных и кадровых ресурсов.

Решение о трехкратном сокращении базового перечня вопросов местного значения для сельских поселений, направленное на укрепление местного самоуправления и улучшение качества предоставления муниципальных услуг на селе, должно обеспечить согласованность реальных возможностей органов местного самоуправления муниципальных образований решать возложенные на данный уровень власти задачи.

Субъектам Российской Федерации предоставлено право своими законами своевременно дополнять перечень вопросов местного значения сельских поселений с учётом имеющейся региональной и местной специфики. Как показывает мониторинг, проводимый Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, эта работа ведётся субъектами Российской Федерации весьма активно: в 30 из 54 субъектов Российской Федерации, которые направили в Комитет информацию об изменении регионального законодательства, за сельскими поселениями закрепляются дополнительные вопросы местного значения, из них наиболее часто закрепляются следующие:

организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения (в 21 субъекте Российской Федерации);

создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам (в 21 субъекте Российской Федерации);

обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством (в 19 субъектах Российской Федерации);

организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации (в 18 субъектах Российской Федерации);

участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения (в 18 субъектах Российской Федерации);

создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения (в 17 субъектах Российской Федерации);

сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения (в 17 субъектах Российской Федерации);

организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора (в 17 субъектах Российской Федерации).

Ряд субъектов Российской Федерации возвращают сельским поселениям как вопрос местного значения утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории.

Отдельно следует отметить введение в законодательство такого нового института, как перераспределение полномочий.

Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ предоставил субъектам Российской Федерации право своими законами осуществлять перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (за исключением ряда полномочий органов местного самоуправления, обеспечивающих конституционный принцип самостоятельности муниципальных образований). Этот институт в целом соответствует федеративной природе Российского государства и, при правильном его применении, может быть эффективным инструментом оптимизации полномочий местного самоуправления с учётом региональных и местных условий.

Вопросы структуры органов местного самоуправления. В целях учёта особенностей организации структуры органов местного самоуправления в разных субъектах Российской Федерации и оптимизации моделей местной власти применительно к конкретным региональным и местным условиям, федеральный законодатель Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ предоставил возможность определять законами субъектов Российской Федерации способы формирования и (или) избрания представительных органов муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением, а также способы избрания глав муниципальных образований.

Федеральным законом № 8-ФЗ расширено число возможных способов избрания глав муниципальных образований, а также вариантов исполнения ими полномочий главы местной администрации. В частности, Федеральным законом № 8-ФЗ установлен способ избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Как показывает анализ практики правоприменения, в ряде случаев наличие в структуре органов местного самоуправления одновременно и главы муниципального образования как высшего должностного лица, и главы местной администрации может порождать конфликтные ситуации и коллизии в практике управления муниципальным образованием, сложно разрешимые в рамках уже закреплённых в законодательстве моделей муниципальной власти, что делает расширение вариативности этих моделей актуальным.

Введение в Федеральном законе от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федера-

ции» новых способов замещения должности главы муниципального образования участники слушаний не рассматривают как ограничение участия населения в осуществлении местного самоуправления. Вне зависимости от модели местной власти должность главы муниципального образования замещается в результате выборов (хотя и с разным кругом субъектов процесса избрания), а лицо, избранное главой, приобретает статус выборного должностного лица.

В связи с этим, в частности, при избрании главы муниципального образования из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией, участники слушаний полагают важным соблюдение общих для всех способов избрания подходов: кандидатур, представляемых представительному органу, должно быть не менее двух; требования, предъявляемые к кандидатам, должны быть, по сути, аналогичны требованиям, существующим в избирательном законодательстве: гражданство Российской Федерации, достижение 18-летнего возраста, дееспособность и пр.; каждый гражданин, соответствующий этим требованиям, может подать своё заявление на участие в конкурсе в конкурсную комиссию; конкурсная комиссия должна основывать свои рекомендации представительному органу по кандидатурам исключительно на основе программ кандидатов, а также их личных качеств: образования, профессионального опыта, опыта руководящей работы и его результатов; заседания конкурсной комиссии должны быть открытыми, дата, время и место заседаний комиссии должны быть опубликованы заблаговременно и т. д.

Одновременно в целях установления единого статуса глав муниципальных образований и во избежание коллизии статусов главы муниципального образования и депутата представительного органа этого же муниципального образования, встречающейся и могущей встречаться на практике, федеральный законодатель предусмотрел прекращение полномочий депутатов представительных органов, избираемых главами муниципальных образований. При этом отметим, что это положение распространяется только на те правоотношения, которые возникли после вступления Федерального закона № 8-ФЗ в законную силу, т. е. после 7 марта 2015 года. Поэтому главы муниципальных образований, избранные до 7 марта 2015 года, будут сохранять статус депутата соответствующих представительных органов.

Вместе с тем требует решения ряд вопросов, возникших в процессе совершенствования структуры и моделей местной власти: **синхронизация** сроков полномочий представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования, избираемого этим представительным органом; необходимость согласования порядка проведения конкурса и условий контракта для главы местной администрации муниципального района с представительным органом поселения, являющимся административным центром муниципального района, в случае «объединённой» администрации муниципального района и такого поселения;

необходимость законодательного определения сроков полномочий представительных органов муниципального района и городского округа с внутригородским делением в случае формирования такого представительного органа из числа депутатов и глав поселений или внутригородских районов.

Целесообразным представляется законодательное расширение участия органов местного самоуправления в принятии на региональном уровне решений, касающихся их деятельности, в том числе через предоставление Федеральным законом советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации права законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Изменения в сфере местного самоуправления потребовали также: внесения изменений в структуру бюджетной системы Российской Федерации; перераспределения доходов между муниципальными районами и сельскими поселениями; разграничения доходов между городскими округами с внутригородским делением и внутригородскими районами; изменения принципов формирования межбюджетных отношений между субъектами Российской Федерации, муниципальными районами, городскими округами, городскими округами с внутригородским делением, городскими, сельскими поселениями; установления бюджетных отношений между субъектами Российской Федерации и городскими округами с внутригородским делением и внутригородскими районами, а также между городскими округами с внутригородским делением и внутригородскими районами.

С учётом изложенного, участники парламентских слушаний констатируют, что в связи с существенными изменениями в организации местного самоуправления и принципов его финансового обеспечения необходим постоянный и детальный мониторинг реализации в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях положений вышеперечисленных Федеральных законов, в том числе с точки зрения оптимизации полномочий и финансовой обеспеченности муниципальных образований.

Указанный мониторинг необходимо также осуществлять на предмет выявления отраслевых федеральных законов, определяющих полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в тех или иных сферах общественных отношений, в которых необходимо предусмотреть институт перераспределения полномочий (с учётом формирующейся практики применения данного института в разных субъектах Российской Федерации, их финансовых, организационных и материально-технических возможностей для эффективной реализации тех или иных полномочий органов местного самоуправления). Целесообразно проведение такого мониторинга Правительством Российской Федерации. Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления также намерен активно участвовать в этой работе.

Участники парламентских слушаний считают целесообразным предложить Правительству Российской Федерации, Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на основе анализа федерального законодательства, мониторинга практики правоприменения, предложений субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и их объединений осуществлять дальнейшее «точечное» совершенствование норм федеральных законов и установленных ими институтов местного самоуправления с целью повышения эффективности правоприменения и преодоления правовых коллизий.

Направления дальнейшего совершенствования местного самоуправления и его институтов участникам парламентских слушаний видятся в следующем:

1. Действующему российскому публичному праву известен целый набор институтов, устанавливающих компетенцию публичных властей, в том числе и власти местного самоуправления. Это: разграничение полномочий между уровнями публичной власти; передача отдельных государственных полномочий с федерального уровня на региональный, с регионального – на местный; вопросы местного значения; полномочия по вопросам местного значения; права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения; перераспределение полномочий между региональным и муниципальным уровнями власти; перераспределение полномочий между муниципальными образованиями разного уровня (между муниципальным районом и поселениями; между городским округом с внутригородским делением и внутригородскими районами). Сегодня можно констатировать, что некоторые из этих институтов нуждаются в совершенствовании.

Прежде всего, необходимо более чётко сформулировать сами вопросы местного значения, исходя при этом из того, что понятию «вопросы местного значения» наиболее близко правовое понятие «предметы ведения», а также из того, что степень участия муниципальной власти в осуществлении полномочий по каждому предмету ведения среди всех трёх публичных властей может быть разной. Именно поэтому законодатель при формулировке вопросов местного значения и роли органов местного самоуправления в их осуществлении и пользуется понятиями «организация», «обеспечение», «создание условий», «участие». Однако эта терминология нуждается в унификации; необходимо также определить правовое содержание этих терминов.

Вопросы местного значения в соответствующих статьях Федерального закона № 131-ФЗ должны быть сформулированы (в той степени, в которой это возможно) именно как предметы ведения. Вопросы местного значения муниципального района должны быть сформулированы как вопросы местного значения межпоселенческого характера (термин, присутствующий среди основных терминов и понятий Федерального закона

№ 131-ФЗ, но не используемый в тексте самого закона), как это и предполагалось первоначальной концепцией Федерального закона № 131-ФЗ, исходя из правовой природы муниципального района как публично-правового образования межпоселенческого сотрудничества.

В то же время необходимо скорректировать формулировки для вопросов местного значения в сфере обороны, безопасности, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, защиты прав национальных меньшинств (т. е. тех вопросов, которые по своей природе являются государственными и в соответствии с Конституцией Российской Федерации – статьями 71 и 72 – находятся в ведении Российской Федерации или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации), понизив степень реализации муниципальными образованиями этих вопросов с «организации» до «участия» в их решении.

Представляется целесообразным проработать вопрос о достаточности законодательного и нормативного регулирования для реализации органами местного самоуправления, особенно поселенческого уровня, различных контрольных функций, особенно в сфере муниципального земельного контроля, о возможности законодательного решения вопроса о наделении должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих различные виды муниципального контроля, полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях.

Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в соответствии с частью 1¹ статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ, могут устанавливаться (и реально устанавливаются) отраслевыми федеральными законами, которых на сегодняшний день принято более двухсот. Необходимо провести «инвентаризацию» норм этих федеральных законов, устанавливающих полномочия по вопросам местного значения с тем, чтобы: эти полномочия были установлены исключительно по вопросам местного значения; формулировка этих полномочий (структура нормы) учитывала возможность их частичного перераспределения между региональным и муниципальным уровнями власти.

Вновь введенный институт перераспределения полномочий между региональной и муниципальной властями, очевидно, нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Во-первых, исходя из принципа юридической иерархии актов, возможность перераспределения законом субъекта Российской Федерации полномочий, разграниченных отраслевым Федеральным законом, может возникнуть лишь в том случае, если в соответствующем отраслевом Федеральном законе предполагается такое перераспределение. Федеральный закон № 485-ФЗ утвердил такой подход. Требуется внести соответствующее положение и в Федеральный закон № 131-ФЗ, чтобы избежать коллизии норм этих законов.

Во-вторых, следует отметить, что в Конституции Российской Федерации (часть 2 статьи 132) предусматривается единственно возможный

способ передачи государственных полномочий органам местного самоуправления – путём наделения законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В связи с этим перераспределение полномочий (временное по своей природе) возможно только с муниципального уровня на региональный, т. е. только по вопросам местного значения, и «перераспределённые» таким образом полномочия остаются муниципальными полномочиями, осуществление которых передано субъекту Российской Федерации. Передача же полномочий, установленных федеральными законами для регионального уровня власти, от органов государственной власти субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления возможна только путём наделения законом субъекта Российской Федерации органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, причём перечень полномочий, которые могут таким образом передаваться, исчерпывающим образом определён в части 6 статьи 26³ Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В любом случае при перераспределении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления необходимо руководствоваться нормами статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ, являющейся составной частью российской правовой системы и нормативным правовым актом более высокой юридической силы, чем Федеральный закон (ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации), и прежде всего установленным Европейской хартией (ч. 3, 4 ст. 4) принципом subsidiarity: осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам; передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учётом объёма и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии; предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными; они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом; необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся.

В связи с этим представляется целесообразным законодательно закрепить положение о необходимости учёта мнения муниципальных образований, выраженного через советы муниципальных образований соответствующих субъектов Российской Федерации, при принятии законов

субъектов Российской Федерации о перераспределении полномочий между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления и законов субъектов Российской Федерации о делегировании отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации органам местного самоуправления.

В-третьих, следует вернуться к рассмотрению необходимого и достаточного перечня вопросов местного значения сельских поселений, установленного ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ. Анализ складывающейся практики правоприменения показывает, что значительное число субъектов Российской Федерации, как уже отмечалось выше, вновь наделили сельские поселения целым рядом изъятых у них вопросов местного значения. Среди этого ряда следует прежде всего отметить такие вопросы, как: организация в границах поселения водоснабжения и водоотведения, снабжения населения топливом; организация ритуальных мест и содержание мест захоронения; создание условий для массового отдыха жителей и организация обустройства мест массового отдыха; создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения; сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры); организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора. К этому перечню можно добавить и утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки.

Таким образом, требует обсуждения вопрос о некотором расширении перечня вопросов местного значения сельского поселения, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ, за счёт упомянутых выше вопросов местного значения. При этом надо полагать, что невозможность исполнения сельскими поселениями установленного Федеральным законом необходимого и достаточного перечня вопросов местного значения в связи с отсутствием необходимой инфраструктуры и кадров и невозможностью их привлечения может являться основанием для преобразования сельского поселения путём его присоединения (объединения) к другому сельскому поселению. Сельское поселение, которое при наличии необходимых источников финансирования может решать установленные Федеральным законом № 131-ФЗ вопросы местного значения на достаточном качественном уровне (не ниже, чем в среднем по данному субъекту Российской Федерации), имеет право на самостоятельное существование и развитие и не должно подвергаться дальнейшим преобразованиям.

При этом участники парламентских слушаний отмечают, что необходимые основания для существования и, главное, развития сельских поселений были описаны ещё в итоговом документе Всероссийского съезда муниципальных образований (ноябрь 2013 года, г. Суздаль) как связанные между собой принципы: «шаговой» доступности органов местного самоуправления поселений и предоставляемых ими муниципальных услуг для жителей; инфраструктурной достаточности сельских поселений – каждое

сельское поселение должно иметь, как минимум, школу, фельдшерско-акушерский пункт, информационно-культурно-досуговый центр (современный клуб), почту, отделение банка, участкового полицейского. Представляется также весьма важным учитывать интересы имеющих в сельском поселении местных сообществ (профессиональных, культурных, этнических и пр.) и иметь механизмы привлечения их к осуществлению местного самоуправления в поселении.

В то же время представляется целесообразным законодательное оформление положения, согласно которому в поселениях с численностью избирателей не более 100 человек (и в которых сход граждан осуществляет полномочия представительного органа) в случае непроведения схода граждан в течение шести месяцев подряд и при установлении этого факта судом, данное поселение должно быть упразднено законом субъекта Российской Федерации (в малонаселённых и труднодоступных местностях) или объединено законом субъекта Российской Федерации с поселением, с которым оно граничит.

В-четвёртых, процесс оптимизации территориальной организации местного самоуправления – как в правовом, так и в практическом плане – выявляет известную недостаточность законодательного регулирования этой сферы.

Одной из основных проблем в этой части является отсутствие единого подхода к территориальной организации Российского государства в целом, при множественности видов его территориального деления. Территориальная организация местного самоуправления выступает в качестве одного из видов организации территории государства, при этом законодательством недостаточно чётко определено, как оно соотносится с некоторыми другими его видами (административно-территориальным устройством Российской Федерации и её субъектов, градостроительным, земельно-правовым устройством, выделением избирательных округов).

О необходимости такого регулирования говорил Президент Российской Федерации В. В. Путин, выступая на заседании Государственного совета ещё в октябре 2002 года: «Полагаю, что единые принципы территориальной организации муниципалитетов должны быть установлены федеральным законом». Эта задача и сегодня не теряет актуальности.

В связи с этим участники парламентских слушаний полагают необходимым принятие Федерального закона об общих принципах административно-территориального устройства (территориальной организации) в Российской Федерации, в котором были бы определены правовое содержание понятия «населённый пункт» как родового и его виды (город, посёлок, сельский населённый пункт), критерии отнесения населённых пунктов к тем или иным видам, порядок наделения населённых пунктов соответствующим видовым статусом и лишения этого статуса, понятия административно-территориальных единиц и административно-территориального устройства в субъекте Российской Федерации.

Особенно важно установить Федеральным законом правовое определение понятия «город», критерии и порядок наделения населённого пункта статусом города и лишения этого статуса, а также дать более чёткую корреляцию разных видов населённых пунктов с разными видами муниципальных образований.

Именно основные элементы муниципального образования: населённый пункт с его градообразующим инфраструктурным (производственным, жилищно-коммунальным, социально-бытовым, культурно-информационным) комплексом, его количественные и качественные характеристики; жители – и существенные характеристики их муниципального коллектива; цель существования и деятельности муниципалитета должны являться основой юридического конструирования и типологизации муниципальных образований. В свою очередь, основу правовой типологизации населённых пунктов должны составить существенные свойства образующих его элементов: населения, инфраструктурного комплекса, территории. Как видим, соотнести характеристики этих элементов у разных видов муниципальных образований и соответственно населённых пунктов вполне возможно.

Необходимо также привести в соответствие положения Федерального закона № 131-ФЗ и Градостроительного кодекса Российской Федерации в части возможности отражения в генеральном плане городского округа (городского поселения) территорий, предназначенных для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, не входящих на момент составления генерального плана в границы соответствующего городского округа (городского поселения).

В-пятых, необходимо отметить, что нормы ч. 1² ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают возможность перераспределения полномочий только между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение законами субъекта Российской Федерации (равно как и иными правовыми актами субъекта Российской Федерации) полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов в соответствии с ч. 1² ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ не допускается. Поселения и муниципальные районы перераспределяют эти полномочия между собой (в том числе и по тем дополнительным вопросам местного значения, которыми сельские поселения были наделены законами субъектов Российской Федерации) своими соглашениями и решениями, что соответствует отношениям публично-правового межмуниципального сотрудничества, в котором и находятся между собой муниципальный район и входящие в него поселения.

В связи с тем, что правовая природа отношений между городским округом с внутригородским делением и его внутригородскими районами также носит характер публично-правового межмуниципального сотруд-

ничества, целесообразно установить такой же способ перераспределения полномочий по вопросам местного значения – соглашениями – и между указанными муниципальными образованиями.

В-шестых, не все изменения, происшедшие в последнее время в сфере финансового обеспечения местного самоуправления, можно признать оптимальными.

Так, например, согласно внесённым в Бюджетный кодекс Российской Федерации изменениям (ч. 4 ст. 61¹), в связи с закреплением за муниципальными районами дополнительных вопросов местного значения, которые ранее решались сельскими поселениями, бюджетам муниципальных районов переданы нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц и от единого сельскохозяйственного налога, взимаемых на территориях сельских поселений, в размерах соответственно 8 процентов и 20 процентов. Данные нормативы ранее были установлены для сельских поселений.

В то же время согласно положениям Федерального закона № 131-ФЗ (ч. 3 ст. 14) законами субъекта Российской Федерации за сельскими поселениями могут быть закреплены дополнительные вопросы местного значения из числа вопросов местного значения городских поселений. В связи с этим в данном случае указанные налоговые доходы могут быть переданы в соответствии с законом субъекта Российской Федерации в бюджеты сельских поселений по единым для всех сельских поселений нормативам отчислений в размерах соответственно до 8 процентов и до 20 процентов.

Однако законами субъекта Российской Федерации за сельскими поселениями может закрепляться как единый, так и различный перечень дополнительных вопросов местного значения. В связи с этим следует рассмотреть возможность установления в бюджеты сельских поселений не только единых, но и дифференцированных нормативов отчислений от указанных налоговых доходов, подлежащих зачислению в бюджеты муниципальных районов (в случае, если законом субъекта Российской Федерации будет установлен различный перечень таких вопросов для сельских поселений).

Схожая ситуация возможна и в отношении городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов.

В ст. 16² Федерального закона № 131-ФЗ установлен перечень вопросов местного значения внутригородских районов. При этом законами субъекта Российской Федерации за внутригородскими районами могут закрепляться также иные вопросы из числа установленных в соответствии с данным Федеральным законом вопросов местного значения городских округов.

В данном случае, согласно внесённым в Бюджетный кодекс Российской Федерации изменениям (ч. 3 ст. 61³), налоговые доходы, подлежащие зачислению в бюджет городского округа с внутригородским делением, мо-

гут быть переданы полностью или частично в соответствии с законом субъекта Российской Федерации в бюджеты внутригородских районов по единым для всех внутригородских районов нормативам отчислений.

Учитывая также то, что законами субъекта Российской Федерации за внутригородскими районами может закрепляться как единый, так и различный перечень дополнительных вопросов местного значения, необходимо рассмотреть возможность установления в бюджеты внутригородских районов не только единых, но и дифференцированных нормативов отчислений от указанных налоговых доходов, подлежащих зачислению в бюджеты городских округов с внутригородским делением (в случае, если законом субъекта Российской Федерации будет установлен различный перечень таких вопросов для внутригородских районов).

Кроме того, в связи с принятием Федерального закона от 29.11.2014 № 383-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», возникла несогласованность между отдельными положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федерального закона № 131-ФЗ, поэтому требуется привести в соответствие указанные нормы Федерального закона № 131-ФЗ и Бюджетного кодекса Российской Федерации.

2. В настоящее время по-прежнему наиболее трудным остаётся вопрос о необходимом и достаточном финансовом обеспечении деятельности муниципальных образований по решению вопросов местного значения.

Определённые меры в данном направлении на федеральном уровне приняты. Однако в целях решения данного вопроса важно учесть ряд моментов.

Во-первых, в области местного самоуправления настоятельно необходимо сменить фискальную бюджетно-налоговую политику на стимулирующую, при которой муниципальные образования будут иметь возможность влиять на увеличение налоговых поступлений в свои бюджеты через механизмы расширения налогооблагаемой базы местных бюджетов, через механизмы участия в учёте и контроле за взиманием налогов, которые (доли которых) поступают в местные бюджеты.

Во-вторых, для эффективной плановой работы муниципалитетов, для формирования перспективных стратегий своего развития муниципальные образования должны иметь средства не только на текущие расходы, но и на формирование в бюджетах муниципалитетов резерва – бюджетов развития, составляющих 10–20 процентов доходов местных бюджетов. Для этого необходимо решать вопрос о закреплении за местными бюджетами дополнительных налоговых доходов, на развитие налоговой базы которых могут оказывать реальное влияние органы местного самоуправления.

В-третьих, для развития общегосударственной социально-экономической инфраструктуры необходимо активизировать работу органов местного самоуправления в области дорожной деятельности.

Важным финансовым инструментом такой работы должны быть муниципальные дорожные фонды.

В рамках реализации задачи, поставленной Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 4 декабря 2014 года о необходимости развития транспортной инфраструктуры и формированию качественной сети дорог, целесообразным является часть транспортного налога, взимаемого с владельцев транспортных средств – физических лиц – передать в муниципальные дорожные фонды для решения задачи по их наполнению.

Данная мера укрепит возможности органов местного самоуправления в дорожной деятельности, а интенсификация местного дорожного строительства и внутрипоселенческого транспортного и пешеходного благоустройства станет одним из реальных факторов роста не только муниципальной экономики, но экономики региона, экономики и инфраструктуры страны в целом.

В-четвёртых, включение в Налоговом кодексе Российской Федерации в систему местных налогов и сборов торгового сбора является принципиальным шагом вперёд по развитию налоговой автономии муниципалитетов. В то же время в том виде, в котором он сейчас определён, данный сбор не сможет стать существенным источником доходов для всех муниципальных образований – пока только для крупных. При этом согласно статье 4 Федерального закона от 29.11.2014 № 382-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации», торговый сбор может быть введён в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе не ранее 1 июля 2015 года. В муниципальных образованиях, не входящих в состав городов федерального значения, торговый сбор может быть введён только после принятия соответствующего Федерального закона.

Поэтому в целях расширения доходной базы местных бюджетов может быть использована более широкая номенклатура местных сборов за конкретную деятельность (местные сборы, подчеркнём, являются конституционно установленным институтом – часть 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации), которые могли бы равномерно зачисляться в бюджеты большинства муниципальных образований, не увеличивая при этом нагрузку на бизнес. Например, сбор на добычу общераспространённых полезных ископаемых (природного сырья) на территории муниципальных образований (песок, гравий, глина, торф, известняк и др.), сбор за использование местной символики, сбор на благоустройство, сбор за право использования участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, за право размещения мусорных полигонов и объектов мусоропереработки, за право на рекламу, курортный сбор. Всё это может помочь муниципальным образованиям, в частности (что особенно важно) сельским поселениям, укрепить собственные финансовые возможности.

При этом предварительно необходимо провести анализ опыта практической реализации, оценку объёмов и эффективности целевого использования поступлений средств от торговых сборов в местные бюджеты.

В сфере взимания налога за использование земельных участков, выделенных под жилищное строительство в рамках комплексной застройки, уместно введение повышающих коэффициентов налогообложения для застройщиков-юридических лиц, не выполняющих временные сроки строительства и регистрации объектов недвижимости, установленные законодательством Российской Федерации (в этой части Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления был поддержан проект федерального закона № 686306-6 «О внесении изменений в статью 396 Налогового кодекса Российской Федерации», внесённый Правительством Российской Федерации).

В-пятых, согласно нормам п. 2 ст. 3³ Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ), с 1 марта 2015 года распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется:

органом местного самоуправления городского округа в отношении земельных участков, расположенных на территории городского округа;

органом местного самоуправления поселения в отношении земельных участков, расположенных на территории поселения, при наличии утверждённых правил землепользования и застройки поселения;

органом местного самоуправления муниципального района в отношении земельных участков, расположенных на территории поселения, входящего в состав этого муниципального района, при отсутствии утверждённых правил землепользования и застройки поселения, а также в отношении земельных участков, расположенных на межселенных территориях муниципального района.

В то же время нормами Федерального закона от 29.11.2014 № 383-ФЗ были внесены изменения в статью 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которым в бюджеты муниципальных районов до разграничения государственной собственности на землю поступают:

доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах сельских поселений и межселенных территорий муниципальных районов, – по нормативу 100 процентов;

доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах сельских поселений и межселенных территорий муниципальных районов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков – по нормативу 100 процентов. При этом указанные неналоговые доходы не носят целевого характера.

По данным Минфина России, указанные изменения внесены в Бюджетный кодекс Российской Федерации в связи с передачей с 1 января 2015 года от сельских поселений муниципальным районам осуществления значительной части вопросов местного значения на территориях сельских поселений.

При рассмотрении в Государственной Думе проекта федерального закона от 29.11.2014 № 383-ФЗ Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления предлагал не осуществлять передачу 50 % указанных неналоговых доходов из бюджетов сельских поселений бюджетам муниципальных районов, поскольку с 1 марта 2015 года распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, будет осуществляться органами местного самоуправления поселений (см. соответствующее заключение Комитета). Однако данное предложение не было поддержано Государственной Думой.

В связи с этим участники парламентских слушаний, в том числе и с учётом предложений регионов и муниципалитетов, считают необходимым продолжить работу по возвращению в бюджеты поселений доходов (части доходов) от продажи и аренды земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

В-шестых, с 1 января 2015 года вступил в силу Федеральный закон от 4.10.2014 № 284-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц», предусматривающий определение налоговой базы по налогу на имущество физических лиц в отношении объектов налогообложения исходя из их кадастровой стоимости.

В то же время в краткосрочной перспективе, подчеркнём, его принятие не может существенно увеличить налоговые доходы местных бюджетов. Данным Федеральным законом установлен значительный переходный период (до 1 января 2020 года), в течение которого на территориях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований определение налоговой базы по налогу на имущество физических лиц можно будет осуществлять исходя из инвентаризационной стоимости объектов налогообложения.

В связи с этим в целях более равномерного распределения доходных источников между бюджетами муниципальных образований можно было бы пересмотреть порядок взимания налога на доходы физических лиц (НДФЛ). Поступления от этого самого крупного для местных бюджетов налогового источника следует зачислять в бюджеты не по месту работы налогоплательщика, а по месту его жительства. Данная мера поддержит экономическую основу малых и средних поселений (как городских, так и сельских), и без этого их развитие попросту невозможно.

Для компенсации возможных выпадающих доходов крупных городов от такого изменения порядка взимания налога на доходы физических лиц необходимо решить вопрос о зачислении в местные бюджеты от 0,5 до 1 % налога на прибыль предприятий от доли процентной ставки этого налога, поступающего в федеральный бюджет.

Также за местными бюджетами необходимо закреплять те налоги, на развитие налоговой базы которых могут влиять органы местного само-

управления. К таким налогам относится упрощённая система налогообложения, которой пользуется малый и средний бизнес.

Участники парламентских слушаний отмечают, что в 2014 году по отношению к 2013 году объём доходов от переданных в 2013 году дополнительных источников (в частности, ЕСХН, патент, часть акцизов на ГСМ, штрафы за несоблюдение муниципальных правовых актов) увеличился в 9,8 раза (или на 25,8 млрд. рублей) и составил 28,8 млрд. рублей. Данный фактор ещё раз подтверждает, что за местными бюджетами необходимо закреплять доходы, на формирование которых органы местного самоуправления могут оказывать реальное влияние.

3. В связи с принятием в июне текущего года Государственной Думой Федерального закона № 172-ФЗ широкое обсуждение получили вопросы и перспективы его реализации в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

В целом законодательно закреплённый процесс стратегирования на муниципальном уровне (в муниципальных районах и городских округах) – это весьма важное достижение, поскольку начало применения в России стратегического планирования как инструмента развития территорий было положено именно на местном уровне, в крупных и средних городах (Санкт-Петербург, Екатеринбург, Ижевск, Ростов-на-Дону и многие другие), которые сами инициировали такую деятельность.

Согласно мониторингу Министерства экономического развития Российской Федерации, практически все 169 крупных городов с населением свыше 100 тысяч человек имеют документы стратегического планирования. Следует при этом отметить, что, несмотря на утверждение в ряде муниципалитетов планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, их практическая реализация органами местного самоуправления нередко носит формальный и непоследовательный характер.

Однако, несмотря на диспозитивный характер норм по подготовке стратегий муниципальных образований, участники слушаний обращают особое внимание на важность и необходимость разработки и реализации стратегических документов, поскольку качественные стратегии сегодня – это залог успеха муниципалитетов в перспективе.

В части совершенствования системы стратегического планирования на муниципальном уровне как важного фактора местного самоуправления профильным департаментам Министерства экономического развития Российской Федерации необходимо отслеживать практику применения Федерального закона № 172-ФЗ в регионах и муниципалитетах, вопросы координации региональных и муниципальных планов и программ стратегического развития. Необходимо скоординировать положения Федерального закона № 172-ФЗ, Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ и Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных ор-

ганов государственной власти субъектов Российской Федерации», в том числе в целях установления полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по разработке и утверждению соответствующих документов стратегического планирования.

В целях дальнейшего совершенствования методического обеспечения процесса стратегирования на муниципальном уровне необходимо продолжить разработки прикладных рекомендаций по организации, правоприменению комплекса документов и повысить степень конкретизации структуры и моделей стратегических планов, образующих систему стратегического планирования на местном уровне (прогнозов, планов, программ и, собственно, стратегий социально-экономического развития муниципальных образований) с учётом важности разработки антикризисных планов на уровне местного самоуправления.

Практическая реализация Федерального закона № 172-ФЗ должна создать благоприятные условия для повышения уровня социально-экономического развития нашей страны, регионов и муниципалитетов. При этом в пространственной парадигме Российской Федерации особую важность приобретает сбалансированное развитие сельских поселений и малых городов, с одной стороны, и крупных городов, с другой. В связи с этим в стратегиях социально-экономического и инновационного развития России целесообразно уйти от преимущественно агломерационно-городского подхода к пространственной экономике России, а необходимо способствовать распределению мер организационно-экономической поддержки между крупными и малыми городскими поселениями, сельскими поселениями и муниципальными районами.

Особо актуальны данные вопросы в условиях реосвоения дальневосточных и северных территорий страны, муниципальной реконструкции Крымского полуострова, создания импортозамещающего «щита» продовольственной безопасности, поддержки отечественной науки и т. д.

Только посредством взвешенных законодательных и управленческих подходов к формированию пространственной проекции, региональной и муниципальной архитектуры нашей страны в будущем возможно разрешение кризисных явлений, циклично возникающих в социально-экономическом развитии каждого государства.

4. В условиях поставленной задачи перехода экономики России на инновационный путь развития возрастает роль территорий с высокой концентрацией научно-технического потенциала. К указанным территориям инновационного роста относятся инновационный центр «Сколково», наукограды Российской Федерации, технопарки, особые экономические зоны, территориальные кластеры, а также значительная часть закрытых административно-территориальных образований.

В связи с этим на сегодняшний день актуальной задачей является усовершенствование имеющихся правовых форм таких территорий, а также средств и механизмов их государственной поддержки. Следует также со-

здать эффективные механизмы взаимодействия таких территорий между собой, а также между ними и органами государственной власти и другими субъектами инновационной деятельности с целью реализации инновационных преимуществ таких территорий.

Президент Российской Федерации В. В. Путин в своём Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 4 декабря 2014 года призвал ускорить принятие Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». Кроме того, Президент Российской Федерации предложил распространить режим территорий опережающего развития (ТОР) на новые проекты в ряде моногородов, особенно в тех моногородах страны, где социально-экономическая ситуация наиболее сложная. 23 декабря 2014 года Государственной Думой данный Федеральный закон был принят (Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ).

Участники парламентских слушаний отмечают, что наукограды и часть закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) являются по своей природе инновационно-активными территориями, поэтому в перспективе возможно рассмотреть вопрос о наделении наукоградов и соответствующей части ЗАТО, наряду с моногородами, также статусом территорий опережающего социально-экономического развития с применением к ним механизмов стимулирования инновационной деятельности и экономического роста, предусмотренных для территорий опережающего социально-экономического развития.

Вместе с тем необходимо законодательно укрепить существующие форматы планирования, сфера применения которых ограничена муниципальными образованиями с особыми характеристиками (формат комплексных инвестиционных планов), для монопрофильных городов (моногородов) и ЗАТО. В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 17 февраля 2014 года для данных муниципальных образований по особой методике разрабатываются специальные комплексные программы, которые являются продуктом совместного планирования субъектов Российской Федерации и ЗАТО при подготовке программных мероприятий, предусматривающих софинансирование.

Этот опыт совместного планирования может быть использован при разработке документов стратегического планирования в соответствии с положениями Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и теми муниципальными образованиями, которые не относятся к категории ЗАТО.

Также участники парламентских слушаний отмечают, что на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона № 671750-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» в части совершенствования финансовых инструментов и механизмов поддержки научной и научно-технической деятельности в Российской Федерации».

Положениями законопроекта предусматриваются меры по изменению подходов к финансовому обеспечению научной, научно-технической, инновационной деятельности на основе создания и развития системы государственных и негосударственных фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности (далее – фонды). Нормами законопроекта предусмотрены единые подходы и требования относительно создания и организации деятельности таких фондов, независимо от того, кто является их учредителем (Российская Федерация, субъект Российской Федерации или частное лицо). Положения законопроекта предусматривают, что фонды могут создаваться Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации, а также физическими и (или) юридическими лицами в организационно-правовой форме фонда.

В то же время в законопроекте не учитывается, что в настоящее время существуют муниципальные образования, имеющие статус наукограда. Согласно ст. 1 Федерального закона от 07.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» под наукоградом Российской Федерации понимается муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом. Кроме того, в настоящее время нормы Федерального закона № 131-ФЗ предоставляют возможность преобразовывать городские округа, имеющие, в том числе, высокий уровень социально-экономического развития, инновационный и инвестиционный потенциал, в городские округа с внутригородским делением.

В связи с изложенным участники парламентских слушаний полагают, что в законопроекте органам местного самоуправления наукоградов и городских округов с внутригородским делением также необходимо предоставить право на создание фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности.

5. В настоящее время вступил в силу Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В рамках реализации его положений и в целях обеспечения эффективного взаимодействия местной власти с институтами гражданского общества перспективным могло бы стать проведение определённой законодательной реконструкции институтов участия граждан в осуществлении местного самоуправления, прежде всего таких форм самоорганизации и общественного участия населения как: территориальное общественное самоуправление; институт местных старост; публичные слушания; общественная (гражданская) экспертиза и общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и переданных государственных полномочий; возрождение и законодательное оформление института добровольчества и благотворительности для реализации общественного интереса жителей и содействия решению вопросов местного значения; повсеместное создание при органах местного самоуправления общественных палат (советов) как механизма

привлечения широкого круга представителей различных местных сообществ к муниципальной деятельности.

В связи с изменением в Гражданском кодексе Российской Федерации юридических конструкций организационно-правовых форм юридических лиц, необходимо проработать вопрос об оптимизации организационно-правовой формы юридического лица для территориального общественного самоуправления, имея в виду привязку этой формы к целям и формам деятельности ТОС и упрощения процедуры регистрации ТОС как юридических лиц.

Участники слушаний считают весьма актуальными усилия органов власти всех уровней, направленные на возможное расширение участия граждан в осуществлении местного самоуправления, и поддерживают в этой связи проведение Председателем Государственной Думы С. Е. Нарышкиным 17 апреля 2015 года в Ленинградской области (г. Сосновый Бор) совещания с главами администраций муниципальных образований и старостами населённых пунктов Ленинградской области по расширению участия граждан в осуществлении местного самоуправления и укреплению института старост, приуроченного ко Дню местного самоуправления.

Также заслуживает внимания имеющийся в ряде регионов (Республика Татарстан, Кировская, Ленинградская области и др.) опыт самообложения. Участники слушаний отмечают, что самообложение следует рассматривать именно как форму активного участия местных сообществ в осуществлении местного самоуправления при решении особо значимых общественных задач на конкретной территории, а не только как источник финансовых доходов муниципального образования. С этой точки зрения заслуживает проработки вопрос по введению самообложения (и соответственно, проведения голосования по данному вопросу) для решения задач местного значения как в рамках целого муниципального образования, так и в рамках отдельных населённых пунктов, входящих в его состав, и поощрение практики софинансирования целевых средств, полученных через механизм самообложения граждан, из региональных и федерального бюджетов.

6. Одной из основных проблем в сфере организации местного самоуправления является недостаток местных квалифицированных кадров для осуществления муниципального управления. Укреплению местного самоуправления в целом и муниципальной службы, в частности, должны послужить изменения, внесённые в Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и предусматривающие, что информация о кадровом обеспечении не только государственных органов, но и органов местного самоуправления в разрезе всей страны, размещается также на официальном сайте государственной информационной системы в области государственной службы в сети Интернет в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Формирование общей базы вакансий государственных и муниципальных служащих позволит создать прозрачные конкурсно-

го отбора кандидатов на должности муниципальной службы, значительно улучшить кадровую ситуацию в муниципальных образованиях, расширить возможности для трудоустройства молодых специалистов.

Аналогичные результаты в сфере решения кадрового вопроса на муниципальном уровне должна дать реализация Федерального закона от 30.03.2015 № 63-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием механизма подготовки кадров для муниципальной службы». Его положения предусматривают возможность целевого обучения кадров муниципалитетом за счёт средств местного бюджета с обязательством последующего их поступления на муниципальную службу в данный муниципалитет.

Вместе с тем необходимо повышать и укреплять кадровый потенциал муниципальной службы во всех видах муниципальных образований, законодательно запретить временное исполнение должностей муниципальной службы лицами, не являющимися муниципальными служащими.

Необходимо также вернуться к вопросу о более чётком законодательном и нормативном регулировании на федеральном, региональном и местном уровнях публичной власти пенсионного обеспечения лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе, и выработать соответствующие законодательные предложения.

Для системной работы по подготовке и переподготовке муниципальных служащих, выборных должностных лиц и депутатов представительных органов муниципальных образований целесообразны и необходимы федеральная и региональные программы подготовки и переподготовки муниципальных кадров.

7. На сегодняшний день в законодательстве Российской Федерации не определены необходимые и достаточные правовые условия для привлечения частных инвесторов в долгосрочные инфраструктурные проекты, имеющие высокую значимость и актуальность для нашей страны.

В связи с этим в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнёрства в Российской Федерации», целью которого является создание единых правовых условий для привлечения частных инвестиций на основе государственно-частного и муниципально-частного партнёрства в экономику Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В то же время указанный законопроект пока нельзя назвать в полной мере доработанным и сбалансированным, в том числе в связи с отсутствием в нем чёткого правового регулирования вопросов публично-частного партнёрства на муниципальном уровне.

На встрече Президента Российской Федерации с участниками Всероссийского съезда муниципальных образований, которая состоялась в Кремле 8 ноября 2013 года, В. В. Путин отметил, что власть должна осуществлять помощь бизнесу «... в том числе и в рамках муниципально-частного партнёрства, которое, безусловно, мы легализуем окончательно...»

В настоящее время в России реализуется фактически только 20 проектов муниципально-частного партнёрства с общим объёмом финансирования около 9 млрд. рублей.

В целях наиболее эффективной реализации плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, разработанного Правительством Российской Федерации, представляется целесообразным для создания правовой основы эффективной реализации инфраструктурных проектов на принципах самокупаемости активизировать работу по принятию проекта федерального закона № 238827-6.

При этом для привлечения оборотных и инвестиционных ресурсов с приемлемой стоимостью в наиболее значимых секторах экономики в законопроекте № 238827-6 необходимо уточнить понятие государственно-частного партнёрства, закрепить понятие «муниципально-частное партнёрство», предусматривающее участие в нем муниципальных образований в лице уполномоченных органов местного самоуправления в качестве публичного партнёра и их взаимодействие на основе соглашений с частными партнёрами в целях повышения качества и обеспечения доступности предоставляемых публичных услуг населению, привлечения в экономику частных инвестиций.

Данное понятие следует определить самостоятельно, отграничив его от понятия «государственно-частное партнёрство». При этом механизмом повышения эффективности деятельности муниципальных образований в указанной сфере и в экономике страны в целом, может и должно выступать также и трехстороннее «государственно-муниципально-частное партнёрство». Данный вопрос, в свою очередь, тоже необходимо регламентировать в законопроекте № 238827-6.

Вместе с тем очень важна практическая составляющая, которая предполагает реализацию сети пилотных успешных МЧП-проектов (лучшие практики) с дальнейшей адаптацией и распространением опыта на другие территории России.

С учётом изложенного участники парламентских слушаний считают необходимым продолжение работы по дальнейшему развитию законодательства в сфере муниципального строительства и смежных отраслях права, для чего рекомендуют Правительству Российской Федерации, Государственной Думе, органам государственной власти субъектов Российской Федерации совместно с Общероссийским конгрессом муниципальных образований, Всероссийским Советом местного самоуправления, иными объединениями муниципальных образований последовательно реализовывать комплекс мер, представленных в настоящих рекомендациях.

ОТВЕТЫ НА ВОПРОСЫ

по положениям Федерального закона
от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ
«Об общих принципах организации местного
самоуправления в Российской Федерации»

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Основные термины и понятия (статья 2)

Вопрос. В Федеральном законе № 131-ФЗ используется понятие «поселение» как вид муниципального образования. При этом определяется, что в состав территории «поселения» входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения. В ЗК РФ под «поселением» понимается населённый пункт, в состав которого входят земли, используемые и предназначенные для застройки и развития городских и сельских поселений и отделённые их чертой от земель других категорий.

Будут ли вноситься изменения в эти законодательные акты с целью устранения указанной коллизии?

Ответ. В соответствии с абз. 1 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ указанные в ней термины и понятия применяются «для целей (настоящего) Федерального закона» в определённом юридическом смысле. В ЗК РФ термин «поселение» применяется в общепринятом смысле.

Изменить содержание понятия «поселение» (место постоянного проживания людей) невозможно, поскольку оно сложилось по мере развития общества и применяется как в обиходных выражениях, так и в различных отраслях науки и права. Понятие «населённый пункт» имеет более узкое значение и означает поселение, изображённое на географической карте (пункт – точка).

Вместе с тем расхождения в терминологии, применяющейся в различных отраслях законодательства, затрудняет правоприменительную практику.

На сегодня подходы к закреплению терминологии в законодательных актах, регулирующих территориальную организацию местного самоуправления и административно-территориальное деление, не определены.

Вопрос. Может ли муниципальный район состоять исключительно из нескольких городских поселений?

Ответ. В Федеральном законе № 131 не содержится ограничения, не допускающего такого положения. Однако по содержанию деятельности, компетенции и полномочий органов местного самоуправления муниципального района такая административно-территориальная единица не имеет смысла и предметов своего ведения. Назначение субрегиональной административно-территориальной единицы такой, как район, состоит в том, чтобы обеспечить удовлетворение общественных потребностей населения сельских населённых пунктов, входящих в состав района.

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 не установлено ограничений, запрещающих наделение органов местного самоуправления поселений отдельными государственными полномочиями РФ и субъектов РФ (ст. 19–21).

Вопрос. Федеральным законом установлено, что законом субъекта РФ 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.

Правовая основа местного самоуправления (статья 4)

Вопрос. Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, Конституция РФ, федеральные законы и иные правовые акты. Толкование положений Конституции РФ даёт КС РФ.

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 РФ, 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 РФ Конституционным Судом), так 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 КС РФ от 17.11.1997 № 17-П указывается, что «вопросы, связанные с неоднозначным пониманием правоприменителями, разъясняемые в Постановлениях Государственной Думы положений Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» и ст. 855 ГК РФ, 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.

Полномочия органов власти субъектов РФ в области местного самоуправления (статья 6)

Вопрос. В законах различных субъектов РФ административная ответственность устанавливается как за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления в целом, так и за конкретные виды таких нарушений. Какой подход предпочтителен?

Ответ. Возможность установления законами субъектов РФ административной ответственности за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления прямо предусмотрена пп. 39 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ.

Вместе с тем установление такой ответственности должно отвечать общим принципам административной деликтации и установления юридической ответственности в целом.

Административная ответственность, так же, как и уголовная, представляет собой особый вид государственного принуждения, носит не правовосстановительный, а карательный характер. В связи с этим общая концепция административной деликтации заключается в том, что не любое несоблюдение нормативных актов может и должно являться основанием административной ответственности, а только действия, обладающие достаточно высокой степенью общественной вредности – причиняющие существенный, значительный вред общественным отношениям. Формулирование конкретных составов правонарушений как раз и позволяет выделить среди формально противоправных деяний те, которые требуют усиленного государственного принуждения в виде особых репрессивных мер юридической ответственности, в данном случае – административной. Так, в Особенной части КоАП РФ административная ответственность устанавливается за вполне определённые действия или бездействие, а не за нарушение, неисполнение или несоблюдение положений федерального законодательства в общем, и не любое несоблюдение федерального законодательства влечёт административную ответственность. Установление же административной ответственности за неисполнение муниципальных правовых актов в целом не позволяет обеспечить необходимую выборочность при административной деликтации противоправных деяний, отделить административно наказуемые деяния от формально противоправных, но не влекущих административной ответственности.

Далее, одним из важнейших принципов юридической ответственности в целом является требование соразмерности ответственности характеру противоправного деяния. Это предполагает помимо индивидуализации ответственности на стадии правоприменения её предварительную законодательную дифференциацию. При установлении административной ответственности за неисполнение муниципальных правовых актов вообще такая дифференциация не обеспечивается, т. к. за любое несоблюдение любых нормативных предписаний устанавливается одна общая санкция. Тем самым неоправданно расширяется усмотрение правоприменителя при наложении административных взысканий за конкретные проступки и создаются предпосылки для нарушения принципа справедливости при применении государственной репрессии.

Как неоднократно указывал КС РФ в своих решениях, из конституционного принципа равенства (ст. 19 ч. 1 Конституции РФ) вытекает требование определённости, ясности и недвусмысленности законодатель-

ного регулирования, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями. Неопределённость содержания законодательного регулирования, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведёт к произволу, а значит – к нарушению принципов равенства и верховенства закона (постановления от 15.07.1999 № 11-П и от 17.06.2004 № 12-П, определение от 18.01.2001 № 6-О и др.).

В определении Конституционного Суда РФ от 01.06.2010 № 841-О-П КС РФ подчеркнул, что указанная правовая позиция имеет общее значение для всех сфер законодательного регулирования, в том числе в области административно-деликтных отношений, применительно к которым требование формальной определённости диктуется также общеправовыми принципами юридической ответственности. Предметом рассмотрения КС РФ в этом деле была норма Закона Архангельской области «Об административных правонарушениях», предусматривавшая административную ответственность за невыполнение или нарушение областных законов и иных нормативных правовых актов Архангельского областного Собрания депутатов, главы администрации Архангельской области и администрации Архангельской области, принятых в пределах их полномочий, при отсутствии признаков совершения иных административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ или данным Законом.

В связи с этим КС РФ указал: «объектом административного правонарушения в данном случае признаётся вся совокупность нормативных правовых актов высших органов государственной власти данного субъекта РФ, если только их нарушение не влечёт применение мер административной ответственности, предусмотренной специальными нормами федерального или регионального законодательства, т. е. административная ответственность установлена законодателем Архангельской области фактически по остаточному принципу.

При этом диспозиция оспариваемой нормы, имеющая отсылочный характер, не устанавливает конкретные требования, нарушение или невыполнение которых влекут административную ответственность. В результате в качестве административного деликта по усмотрению уполномоченных должностных лиц может быть квалифицировано любое действие (бездействие) лица или организации, выраженное в том или ином отклонении от установленных региональными нормативными правовыми актами правил поведения. ... по смыслу Конституции РФ, её ст. 1 (ч. 1), 19 (ч. 1 и 2), 54 (ч. 2) и 55 (ч. 3), правовое содержание составов административных правонарушений должно быть сформулировано чётко, ясно, определённо и недвусмысленно, с тем чтобы каждый точно знал, какое именно деяние находится под запретом и влечёт за собой применение мер государственного принуждения; закон, устанавливающий адми-

нистративную ответственность, не может толковаться при его применении расширительно, т. е. как распространяющийся на деяния, прямо им не запрещённые.

Использование же в запретительных целях грамматических формулировок, позволяющих толковать основания административной ответственности расширительно, не исключает произвольное применение соответствующих законоположений на практике и несовместимо с юридическим равенством, а также принципом соразмерности устанавливаемых ограничений конституционно одобряемым целям и ведёт к нарушению прав и свобод человека и гражданина».

Таким образом, при установлении административной ответственности за неисполнение муниципальных правовых актов законами субъектов РФ следует соблюдать ряд правил:

1) устанавливать административную ответственность не за любое неисполнение муниципальных правовых актов, а за те из них, которые причиняют или способны причинить относительно серьёзный вред общественным отношениям, посягают на наиболее важные общественные блага и публичные интересы;

2) диспозиция нормы, устанавливающей административную ответственность, должна содержать состав правонарушения, ясно, чётко и недвусмысленно описывающего конкретные признаки противоправного деяния: какие именно действия (бездействие) или нарушение каких именно правил влечёт наказание, установленное в санкции данной нормы;

3) обязательно должно обеспечиваться доведение законов, устанавливающих административную ответственность, до сведения населения, прежде всего, посредством опубликования.

Вопрос. В период действия Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ в субъектах РФ были приняты законы, регулирующие местное самоуправление на территории субъекта РФ. В связи с принятием Федерального закона № 131-ФЗ, детально регулирующего полномочия, порядок формирования и деятельность органов местного самоуправления, должны ли субъекты РФ отменить действие указанных законов, как того требуют в некоторых случаях органы прокуратуры в субъектах РФ, ссылаясь при этом на то, что в Федеральном законе № 131-ФЗ не предусмотрено принятие субъектами РФ закона, регулирующего осуществление местного самоуправления на территории субъекта РФ?

Ответ. В различных положениях Федерального закона № 131-ФЗ имеется более 30 отсылок к законам субъектов РФ и предписаний, возлагающих регулирование тех или иных вопросов на законодательные акты субъектов РФ. При этом в Федеральном законе не указывается, какими именно законами субъектов РФ должны регулироваться эти вопросы и как должны называться указанные законы.

Компетенция субъектов РФ осуществлять правовое регулирование по вопросам совместного ведения РФ и субъектов РФ, а также по вопросам ведения субъектов РФ установлена положениями статей 73 и 76 Конституции РФ. В соответствии с ч. 5 ст. 76 Конституции РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.

При этом необходимо отметить, что Конституционный Суд РФ при рассмотрении дел о конституционности нормативных правовых актов субъектов РФ исходит из их права осуществлять правовое регулирование по вопросам совместного ведения РФ и субъектов РФ в части, не отнесённой к ведению РФ (см., например, постановление от 21.06.96 № 15-П, постановление от 24.01.97 № 1-П и др.).

Таким образом, запрещение субъектам РФ осуществлять правовое регулирование вопросов совместного ведения РФ и субъектов РФ в части, не отнесённой к ведению РФ, а также не урегулированных положениями Федерального закона, противоречило бы положениям Конституции РФ.

Следовательно, отсутствие в Федеральном законе прямого предписания о необходимости принятия субъектами РФ законов, регулирующих вопросы организации местного самоуправления в части, не отнесённой к ведению РФ, не может трактоваться как запрет на правовое регулирование этих вопросов субъектами РФ.

Таким образом, закон субъекта РФ, регулирующий осуществление местного самоуправления на территории субъекта РФ, может не признаваться утратившим силу в связи с принятием Федерального закона, но должен быть приведён в соответствие с его положениями.

Муниципальные правовые акты (статья 7)

Вопрос. В какой срок муниципальные правовые акты подлежат приведению в соответствие с изменениями в федеральном законодательстве?

Ответ. П. 2 ст. 3 Федерального закона № 184-ФЗ предусматривается, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, принятые при осуществлении собственного правового регулирования по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов (в порядке т. н. «опережающего правотворчества»), подлежат приведению в соответствие с принятым федеральным законом в трехмесячный срок. Однако данные нормы не распространяются на органы местного самоуправления и муниципальные правовые акты.

Федеральным законом № 131-ФЗ общий срок приведения муниципальных правовых актов в соответствие с вновь принятыми федеральными законами не устанавливается. Однако такой срок может быть установлен в уставе муниципального образования при определении порядка принятия (издания),

официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов (п. 6 ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ).

В ряде случаев Федеральным законом установлен трехмесячный срок приведения муниципальных правовых актов в соответствие с определёнными решениями: для реализации решения, принятого путём прямого волеизъявления населения муниципального образования, когда для этого дополнительно требуется принятие (издание) правового акта (статья 45); для закрепления в уставе муниципального образования порядка формирования представительного органа муниципального района из глав и депутатов поселений, входящих в состав района, при переходе к этой модели от избрания депутатов представительного органа муниципального района на муниципальных выборах (абз. 3 ч. 5 ст. 35).

Кроме того, нередко в федеральных законах устанавливаются специальные сроки для приведения правовых актов, включая муниципальные, в соответствие с ними.

Вместе с тем, следует иметь в виду, что отсутствие определённого срока для приведения муниципальных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством не означает, что данная обязанность может не исполняться. Необходимые муниципальные правовые акты должны приниматься в разумные сроки, с учётом правовых и организационных особенностей правотворческой процедуры в муниципальном образовании (в частности, периодичности проведения заседаний представительного органа, обязательности проведения публичных слушаний в ряде случаев и т. д.) и объёма и сложности требуемых изменений.

Разумный срок для приведения муниципальных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством может быть достаточно долгим и различным, но в среднем около 3 месяцев.

Межмуниципальное сотрудничество (статья 8)

Вопрос. Могут ли входить в состав совета муниципальных образований субъекта РФ, создаваемого в соответствии с ч. 1 ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ, ранее учреждённые ассоциации муниципальных образований субъекта РФ, например, ассоциация сельских муниципальных образований?

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

В ч. 1 ст. 67 Федерального 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 РФ, который утверждается съездом (собранием членов) совета муниципальных образований субъекта РФ в соответствии с ч. 2 ст. 66 Федерального закона № 131-ФЗ.

ПРИНЦИПЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Территория муниципальных образований (статья 10)

Вопрос. В положениях Федерального закона, регулирующих порядок формирования территорий и установление границ муниципальных образований, не учитывается существующее административно-территориальное деление субъектов РФ.

Как должно соотноситься деление территории субъекта РФ 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 норм, предписывающих учитывать при формировании территорий муниципальных образований административно-территориальное деление субъектов РФ, не содержится.

Вместе с тем несовпадение административно-территориального деления субъекта РФ 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 ст. 11 Федерального закона и могут служить основой для установления территорий вновь создаваемых муниципальных образований.

Поэтому рекомендуется сохранять единство административно-территориального деления субъектов РФ и территорий муниципальных образований и определять территории муниципальных образований в соответствии с административно-территориальным делением субъекта РФ.

Как показывает практика, в тех субъектах РФ, в которых территории муниципальных образований были установлены с нарушениями этого принципа, возникли конфликты, ухудшилась эффективность управления. Граждане, недовольные такими решениями, обращаются в суды и оспаривают законность принятых решений. В ряде случаев уже приняты решения о приведении территорий муниципальных образований в соответствие со сложившимся на период вступления в силу Федерального закона административно-территориальным делением.

Вопрос. Необходимо ли при изменении границ муниципальных образований выявление мнения населения соответствующих муниципальных образований? Может ли закон субъекта РФ об изменении границ муниципальных образований, преобразовании муниципальных образований, их упразднении, связанных с изменением границ между субъектами РФ, вступить в силу в период избирательной кампании по выборам органов местного самоуправления данных муниципальных образований, в период кампании местного референдума?

Ответ. Ст. 12 и 13 Федерального закона № 131-ФЗ регламентируют изменение границ и преобразование муниципальных образований. В основе регулирования этих вопросов лежит норма ч. 2 ст. 131 Конституции РФ, устанавливающая, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учётом мнения населения соответствующих территорий. Данная конституционная норма согласуется со ст. 5 «Защита границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление» Европейской хартии местного самоуправления: как предусмотрено этой статьёй, изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учётом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путём проведения референдума там, где это допускается законом.

Таким образом, и при изменении границ, и при преобразовании муниципальных образований должно учитываться мнение населения. Кроме этого указанными статьями также предусмотрено, что законы субъекта РФ об изменении границ муниципального образования и о преобразовании муниципального образования не должны вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период местного референдума.

Вместе с тем Федеральным законом от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были внесены изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривающие некоторые исключения из указанного выше правила.

В частности установлено, что при изменении границ между субъектами РФ требования ст. 12 и 13 Федерального закона не применяются. В этом случае изменение границ муниципальных образований, преобразование муниципальных образований, их упразднение, связанные с изменением границ между субъектами РФ, осуществляются в порядке, установленном законами субъектов РФ (ч. 3 ст. 10 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, в указанном случае выявление мнения населения муниципальных образований не требуется. А соответствующий закон субъекта РФ может вступить в силу в период избирательной кампании по выборам органов местного самоуправления данных муниципальных образований, в период кампании местного референдума.

Границы муниципальных образований (статья 11)

Вопрос. Правомерно ли установление границ поселений в составе района по береговой линии реки, в результате чего река не входит в состав территории ни одного поселения, если данный муниципальный район не относится к территориям с низкой плотностью населения?

Ответ. В соответствии с п. 1, 2 ч. 1, ч. 3 ст. 11 Федерального закона межселенные территории возникают только на территориях с низкой плотностью сельского населения и (или) на территориях упраздняемых поселений; перечень субъектов РФ, отдельных муниципальных районов в субъектах РФ, территории которых относятся к территориям с низкой плотностью сельского населения, утверждается Правительством РФ (см. распоряжение Правительства РФ от 25.05.2004 № 707-р). На территории района, не включённого в указанный перечень, не может находиться межселенных территорий, вся территория района должна быть разграничена между поселениями.

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения. Земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах, относятся к землям водного фонда (пп. 6 п. 1 ст. 7, пп. 1 п. 2 ст. 102 ЗК РФ). Реки относятся к поверхностным водным объектам (п. 2 ч. 2 ст. 5 Водного кодекса РФ). Таким образом, реки, полностью или частично расположенные на территории муниципального района, не относящегося к территориям с низкой плотностью сельского населения, также подлежат разграничению между поселениями.

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

Ответ. В соответствии с п. 1 и 2 ч. 1 ст. 11 Федерального закона на территориях, не признанных распоряжением Правительства РФ от 25.05.2004 № 707-р территориями с низкой плотностью сельского населения, не могут предусматриваться межселенные территории.

В соответствии с п. 1, 2 и 4 ч. 1 ст. 11 Федерального закона 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 РФ от 25.05.2004 № 707-р к территориям с низкой плотностью сельского населения. Соответствует ли такое положение Федеральному закону № 131-ФЗ?

Ответ. Нет, не соответствует.

В соответствии с п. 1 и 2 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ межселенные территории могут образовываться на территориях муниципальных районов, отнесённых Правительством РФ к территориям с низкой плотностью сельского населения.

При отнесении отдельных земель района к категории межселенных территорий следует иметь в виду, что в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 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. В п. 3 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ дано определение категорий земель, которые могут входить в состав территории поселения.

Какие земли и по каким критериям можно отнести к исторически сложившимся землям населённых пунктов?

Ответ. Каждый населённый пункт должен иметь планировочную (градостроительную) документацию, определяющую территорию и границы (городскую черту, черту населённого пункта) населённого пункта. В некоторых случаях планировочная документация может оказаться устаревшей, утерянной или отсутствовать (как правило, в сельских поселениях), а также могут отсутствовать документы, подтверждающие отвод отдельных земельных участков для застройки. В таких случаях принадлежность данных территорий может подтверждаться иными историческими свидетельствами.

Вопрос. В нашем районе в 90-е годы были упразднены органы местного самоуправления сельских поселений и посёлков, а также города, который является административным центром района. Это было сделано обманным путём: людям говорили, что если они не объединятся в одно муниципальное образование, то не будут получать пенсии, сельчане не смогут посещать больницы, учителя не будут получать зарплату, будут ликвидированы сельские школы. Мы подали в суд на нарушение наших конституционных прав, но суд оказался не на нашей стороне. Мы узнали, что Президент Российской Федерации Владимир Путин подписал закон, по которому в каждом городе, посёлке, сельском поселении будут избираться органы местного самоуправления. Но районные власти утверждают, что на территории нашего района этот закон исполняться не будет, и все равно останется одно муниципальное образование, только вместо района будет городской округ.

Так ли это?

Ответ. Нет, не так.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ на всей территории РФ с 1 января 2006 года вводится двухуровневая система местного самоуправления. До 1 марта 2005 года территории всех субъектов РФ должны быть разграничены между городскими и сельскими поселениями. В состав городского поселения может входить один город или один посёлок, с прилегающей территорией. В состав сельского поселения может входить один или несколько сельских населённых пунктов.

Сельские и городские поселения включаются в состав территории муниципальных районов. Городское поселение, не входящее в состав территории муниципального района, может быть наделено статусом городского округа.

Следовательно, муниципальный район не может быть наделён статусом городского округа.

Вместе с тем в первоначальной редакции п. 5 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ имелась неточность, допускающая неоднозначное толкование, нормы определяющей требования к формированию территории городского поселения. Федеральным законом от 28.12.2004 № 186-ФЗ данный пункт изложен в новой редакции, устанавливающей однозначное тождество между и территорией города или посёлка, определённой гене-

ральным планом в соответствии с земельным и градостроительным законодательством, и территорией муниципального образования, наделённого статусом городского поселения.

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

Может ли населённый пункт с численностью населения менее 1000 человек быть наделён статусом сельского поселения?

Могут ли два населённых пункта с численностью населения более 1000 человек в каждом быть наделены статусом сельского поселения?

Может ли территория с населением менее 1000 человек быть наделена статусом сельского поселения?

Может ли на территории с высокой плотностью сельского населения населённый пункт с численностью населения менее 3 тысяч человек быть наделён статусом сельского поселения?

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

Ответ. Положения п. 6 ч. 1 ст. 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 РФ, 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 т. п.).

Указанными положениями рекомендуется наделять статусом сельского поселения:

– один сельский населённый пункт с числом жителей, как правило, более 1000 человек (и как исключение – один сельский населённый пункт с числом жителей менее 1000 человек);

– один сельский населённый пункт с числом жителей более 1000 человек и несколько сельских населённых пунктов, имеющих число жителей менее 1000 человек каждый;

– несколько сельских населённых пунктов, имеющих число жителей менее 1000 человек каждый.

На территориях с высокой плотностью населения сельским поселением может быть:

– один сельский населённый пункт с числом жителей, как правило, более 3000 человек (как исключение – один сельский населённый пункт с числом жителей менее 3000 человек);

– один сельский населённый пункт с числом жителей более 3000 человек и несколько сельских населённых пунктов, имеющих число жителей менее 3000 человек каждый;

– несколько сельских населённых пунктов, имеющих число жителей менее 3000 человек каждый.

Однако допустимы и другие варианты.

Федеральным законом от 28.12.2004 № 186-ФЗ положения п. 6 ч. 1 ст. 11 Федерального закона 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 из перспектив его социально-экономического развития.

Вопрос. В субъекте РФ подготовлен проект закона, которым предполагается включить в состав сельских поселений территории нескольких сельсоветов (сельских округов), 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 № 131-ФЗ?

Ответ. Нет, не соответствует.

Определить единые для всех субъектов РФ критерии допустимой численности населения в сельских муниципальных образованиях или допустимого количества населённых пунктов, входящих в их состав, невозможно. Поэтому в ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ даны несколько норм, устанавливающих критерии для определения территорий сельских муниципальных образований (п. 1, 3, 4, 6 и 11). Эти нормы следует применять в системной взаимосвязи.

Указанным критериям в совокупности в наибольшей степени удовлетворяют административно-территориальные единицы низшего уровня, имеющие органы управления – сельские администрации (сельские округа, сельсоветы, волости и т. п.).

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 ст. 11.

Вместе с тем фактическое введение данным законопроектom четырехуровневой 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. 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. Федеральным законом от 28.12.2004 № 186-ФЗ положения п. 11 ч. 1 ст. 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 удалённых друг от друга, чтобы стать недоступными для жителей, в них проживающих, привычными и распространёнными 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 населёнными пунктами средствами общественного транспорта? В районах Крайнего Севера некоторые населённые пункты доступны только вертолётom, как в таком случае учитывать норму п. 11 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ?

Ответ. Содержание понятия «транспортная доступность» в Федеральном законе № 131-ФЗ не определена. Вместе с тем, поскольку Федеральным законом № 131-ФЗ организация транспортного обслуживания населения отнесена к полномочиям органов местного самоуправления, под данным понятием следует понимать транспортную доступность 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 РФ не все населённые 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 населённые пункты настолько отдалены друг от друга, что в существующих условиях социально-экономического и технологического развития орга-

низация между ними маршрутного транспортного сообщения невозможна, данная норма может не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдалённых и труднодоступных местностях. Отнесение отдельных территорий к отдалённым и труднодоступным местностям осуществляется законом субъекта РФ.

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 № 131-ФЗ не устанавливает ограничений на количество городских поселений, которые могут входить в состав муниципального района, а также требования, чтобы в состав муниципального района в обязательном порядке были включены сельские поселения.

Однако муниципальный район, состоящий исключительно из городских поселений, не соответствует своему функциональному назначению, поскольку городские поселения обладают всеми необходимыми ресурсами для решения вопросов местного значения.

Очевидно, в данных вопросах речь идёт о сильно урбанизированных территориях. Следует признать, что в Федеральном законе № 131-ФЗ особенности управления урбанизированными территориями не учитываются, и эффективность организации местного самоуправления на таких территориях всецело зависит от компетентности органов власти субъектов РФ и подходов, которыми они руководствуются при формировании территорий муниципальных образований.

Вопрос. Законом субъекта РФ, регулирующим административно-территориальное устройство, используется терминология Федерального закона № 131-ФЗ. Однако территориальный орган Росстата (ссылаясь на позицию Росстата) считает, что такой подход противоречит Федеральному закону № 131-ФЗ. По этой причине территориальный орган Росстата, возражая против внесения в ОКАТО административно-территориальных единиц и административно-территориальных образований субъекта РФ, обратился в законодательный орган субъекта РФ с просьбой внести изменения в указанный региональный закон.

Ответ. При рассмотрении проблемы соотношения административно-территориального устройства субъектов РФ и территориального устройства необходимо основываться на правовой позиции Конституционного Суда РФ. В его постановлении от 24.01.1997 № 1-П, определении от 15.05.2007 № 406-О-П указывается, что «из федеративной природы государственности России в том виде, как она закреплена в ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 11, ч. 1 ст. 66, ст. 71, 72, 73, 76 и 77 Конституции РФ, вытекает, что в ведении РФ находится федеративное устройство, а в ведении республик, входящих в состав РФ, – их территориальное устройство. Вопросы территориальных основ местного самоуправления, формирования муниципальных образо-

ваний, с одной стороны, и административно-территориального устройства субъектов РФ – с другой, будучи связаны между собой, имеют самостоятельное значение и, обладая собственным юридическим содержанием, относятся к различным сферам ведения: первый – к совместному ведению РФ и её субъектов, второй – к исключительному ведению субъектов РФ».

Таким образом, субъекты РФ 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 РФ, на которой создаются и действуют органы государственной власти или органы местного самоуправления («Конституционное право. Энциклопедический словарь» под редакцией С. А. Авакьяна).

Как следует из информации, изложенной в вопросе, в законе субъекта РФ 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 наделении 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 РФ. Поэтому нельзя признать названный закон несоответствующим Федеральному закону № 131-ФЗ. Кроме того, необходимо отметить, что федеральное законодательство позволяет субъектам РФ 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 ПР50.1.024-2005 «Основные положения и порядок проведения работ по разработке, ведению и применению общероссийских классификаторов», утверждёнными приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 14.12.2005 № 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 РФ 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 РФ, принятые во исполнение нормы п. 6.1 ч. 1 ст. 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 РФ, например, Тверской, Рязанской, Владимирской областях.

Изменение границ муниципальных образований (статья 12)

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

Ответ. В Федеральном законе № 131-ФЗ прямо не указаны обстоятельства, при наличии которых изменение границ и преобразование муниципальных образований не могут быть осуществлены по инициативе населения, следовательно, при отсутствии законных препятствий для реализации указанной инициативы не может быть и правовых оснований для её отклонения.

Однако очевидно, что территория преобразованного муниципального образования и территория муниципального образования, у которого изменена граница, должны соответствовать требованиям Федерального закона № 131-ФЗ, а закон субъекта РФ, которым реализуется указанная инициатива населения, не должен противоречить Федеральному закону № 131-ФЗ. Следовательно, законодательный орган субъекта РФ должен отклонить указанную инициативу, если её реализация ведёт к принятию закона субъекта РФ, противоречащего Федеральному закону, поскольку иначе законодательный орган нарушит Конституцию РФ.

Вместе с тем инициативная группа, выдвинувшая указанную инициативу, вправе оспорить её отклонение в суде.

Если территория преобразованного муниципального образования и территория муниципального образования, у которого изменена грани-

ца, будут соответствовать требованиям Федерального закона № 131-ФЗ, то оснований для отклонения данной инициативы не имеется.

Вопрос. Федеральным законом № 131-ФЗ порядок изменения границ муниципального образования наделённого статусом городского округа не урегулирован.

Каким образом должно учитываться мнение населения при включении в состав территории городского округа новых территорий, в том числе территорий, на которых расположены населённые пункты?

Ответ. В Федеральном законе № 131-ФЗ непосредственно не регулируется порядок изменения границ муниципального образования, наделённого статусом городского округа.

Поскольку статусом «городской округ» может быть наделено муниципальное образование, наделённое статусом «городское поселение», то в отношении городского округа следует применять положения Федерального закона № 131-ФЗ, регулирующие порядок изменения границ поселений, так как такое муниципальное образование относится к категории «поселения».

При рассмотрении вопроса о включении в состав территории городского округа территории населённого пункта, входящего в состав сельского поселения, следует руководствоваться положениями ч. 2 и ч. 3 ст. 12 Федерального закона № 131-ФЗ.

Преобразование муниципальных образований (статья 13)

Вопрос. Какие формы учёта мнения населения возможно применять при осуществлении преобразования муниципальных образований? Вправе ли органы государственной власти субъектов РФ принять закон субъекта РФ о преобразовании муниципальных образований без учёта мнения населения этих муниципальных образований?

Ответ. Конституция РФ непосредственно не определяет, в каких именно формах должно быть выражено мнение населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, что предполагает необходимость законодательного регулирования. Причём при осуществлении регулятивных полномочий законодатель, обладающий достаточной свободой усмотрения в выборе конкретного механизма волеизъявления местного сообщества по поводу своей территориальной организации, вправе установить дифференцированный порядок учёта мнения населения в отношении объективно различных по своей социально-правовой природе и последствиям изменений границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. При этом он не может действовать произвольно и связан с необходимостью обеспечения выявления достоверного мнения населения по соответствующим

вопросам и доведения его до сведения органа публичной власти, уполномоченного принимать решение об изменении границ муниципального образования (определение КС РФ от 01.04.2008 № 194-О-П).

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной, в частности, в постановлении от 24.01.1997 № 1-П, определении от 01.04.2008 № 194-О-П, учёт мнения населения в определённых конституционно-правовых ситуациях может осуществляться путём принятия населением решения на местном референдуме, итоги которого носят обязательный характер. В иных случаях мнение населения может выявляться с помощью различных форм как непосредственного, так и опосредованного (через представительный орган власти) волеизъявления граждан. К возможным формам подлежащего учёту выражения мнения населения могут относиться также решения представительных органов местного самоуправления по принятию и изменению своих уставов, которыми, в частности, устанавливается территориальная основа местного самоуправления и, соответственно, определяется состав территории муниципальных образований.

В силу правовой позиции, выраженной Конституционным Судом РФ в определении от 06.03.2008 № 214-О-П, указание федерального законодателя на использование при решении вопросов, касающихся жизненно важных интересов местного сообщества, форм представительной демократии (путём выражения мнения населения через представительный орган муниципального образования) не исключает необходимость – с учётом вытекающего из конституционных принципов народовластия (преамбула; ч. 1 ст. 1, ст. 3 Конституции РФ) требования согласованного функционирования институтов представительной и непосредственной демократии – законодательно гарантировать населению, как первичному субъекту местного самоуправления, возможности выразить свою позицию в отношении предполагаемых изменений и довести её до сведения представительного органа муниципального образования.

В настоящее время в ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ определены 10 способов преобразования муниципальных образований.

В соответствии с ч. 2 данной статьи преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов РФ по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов РФ, федеральных органов государственной власти в соответствии с указанным Федеральным законом. В то же время согласно нормам ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ при реализации каждого из способов преобразования муниципальных образований предусматривается учёт мнения населения. Однако в ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ в зависимости от способов преобразования муниципальных образований устанавливаются различные формы выражения волеизъявления населения в решении данных вопросов, что с учётом указанных правовых позиций Конституционного Суда РФ не противоречит Конституции РФ.

Произвольное преобразование муниципальных образований законами субъектов РФ без учёта волеизъявления населения в установленных Федеральным законом № 131-ФЗ формах либо в нарушении установленного Федеральным законом № 131-ФЗ порядка выражения такого волеизъявления населения не допускается. При осуществлении преобразования муниципальных образований органы государственной власти субъектов РФ обязаны также учитывать другие требования территориальной организации местного самоуправления, установленные гл. 2 Федерального закона № 131-ФЗ.

Вопрос. Какие формы учёта мнения населения могут быть предусмотрены для решения вопроса об изменении статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением?

Ответ. Согласно ч. 3 и 4 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ в случаях, предусмотренных данным Федеральным законом, в целях получения согласия населения при изменении границ муниципального образования, преобразовании муниципального образования проводится голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. При этом голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории в соответствии с ч. 2 и 3 ст. 12, ч. 5 и 7 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ.

Из данных положений следует, что проведение голосования требуется не для всех случаев преобразования муниципальных образований, а только для тех случаев, которые определены в ст. 13 и ч. 4 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ. В других случаях, установленных ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ, при осуществлении преобразования муниципальных образований применяются иные формы учёта мнения населения при решении соответствующего вопроса.

Ч. 7.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением осуществляется законом субъекта РФ с учётом мнения населения соответствующего городского округа не только в соответствии с его уставом, но и законом субъекта РФ.

Следовательно, в данном случае определение конкретных форм учёта мнения населения должно осуществляться не только уставом указанного городского округа, но и законом субъекта РФ. В указанном случае, согласно нормам Федерального закона № 131-ФЗ (п. 4 ч. 3 ст. 28 и ст. 31), учёт мнения населения соответствующего городского округа возможен в формах публичных слушаний и опроса граждан. В то же время необходимо

учитывать, что в соответствии с ч. 1 ст. 33 Федерального закона № 131-ФЗ наряду с предусмотренными данным Федеральным законом формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции РФ, указанному Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов РФ. Указанные положения Федерального закона № 131-ФЗ (помимо публичных слушаний и опроса граждан) предоставляют возможность определять уставом муниципального образования и законом субъекта РФ иные формы учёта мнения населения муниципального образования по вопросу его преобразования из городского округа в городской округ с внутригородским делением и из городского округа с внутригородским делением в городской округ в части, не противоречащей Федеральному закону № 131-ФЗ.

Таким образом, в случае преобразования городского округа в форме наделения его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишения его статуса городского округа с внутригородским делением в уставе соответствующего городского округа могут быть предусмотрены только те формы учёта мнения населения, которые предусмотрены в Федеральном законе № 131-ФЗ и законе субъекта РФ. В случае возникновения по данному вопросу противоречий между уставом соответствующего городского округа и указанным законом субъекта РФ или не внесения в устав данного городского округа необходимых изменений в целях приведения его в соответствие с упомянутым законом субъекта РФ должны применяться требования этого закона субъекта РФ (как правового акта, имеющего более высокую юридическую силу).

Вопрос. Возможно ли объединить два сельских поселения, не имеющих общей границы, в одно муниципальное образование?

Ответ. В соответствии со ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ объединение двух сельских поселений является одним из вариантов преобразования муниципальных образований. Результатом такого преобразования будет являться создание вновь образованного муниципального образования.

В отношении вновь образованного муниципального образования должен быть учтён ряд требований и принципов территориальной организации местного самоуправления, установленных нормами гл. 2 Федерального закона № 131-ФЗ. К указанным требованиям, в частности, относится наличие пешеходной доступности до административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населённых пунктов, входящих в состав поселения (п. 11 ч. 1 ст. 11), а также требование относительно целостности территории муниципального образования. В соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ в состав территории сельского поселения могут входить один сельский населённый пункт или посёлок

и (или) объединённые общей территорией несколько сельских населённых пунктов. Аналогичное положение закреплено в определении понятия «сельское поселение», данном в абз. 2 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ. Соблюдение требования о единстве общей территории очевидным образом требует целостности территории муниципального образования, что в свою очередь, влечёт необходимость наличия непрерывной границы соответствующего муниципального образования.

Если сельские поселения не имеют общей границы, их объединение приведёт к нарушению принципа единства и общности территории муниципального образования. При создании муниципального образования должны учитываться все требования, указанные федеральным законодателем. Выполнение одного требования не может являться основанием для невыполнения другого. В связи с этим соблюдение условия относительно пешеходной доступности до административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населённых пунктов, входящих в состав поселения, не является основанием для несоблюдения условия о территориальной целостности муниципального образования.

С учётом изложенного, преобразование муниципальных образований путём объединения двух сельских поселений в одно при отсутствии общей границы объединяемых сельских поселений невозможно.

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

Ответ. В соответствии с ч. 2 ст. 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 который он будет преобразован.

Ч. 3.1 ст. 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 РФ, в результате которого происходит объединение городов как административно-территориальных единиц.

Системное толкование норм ст. 2, п. 5 ч. 1 ст. 11, ч. 3.1 ст. 13 Федерального закона 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 объединены с городом, находящимся на территории городского округа. При этом в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 11 Федерального закона территорию поселения (а городской округ – поселение) составляют историче-

ски 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. Требование Федерального закона об объединении подобных населённых пунктов также нереализуемо, поскольку новый целостный городской субъект на их месте не возникнет, поскольку составляющие его части отделены друг от друга значительными сельскими пространствами.

Рассматривая вопрос об объединении всех поселений, которые входят в состав муниципального района, с городским округом, следует учитывать положение Федерального закона, 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.

Аналогичная ситуация возникает и в случае, если поселения, образующие муниципальный район, объединятся в одно поселение, претендуя в дальнейшем на статус городского округа. Получение такого статуса в силу нормы ч. 7 ст. 13 Федерального закона требует согласия остального населения муниципального района, что в отсутствие такого населения недостижимо. Следует обратить внимание и на то, что Федеральный закон не предусматривает возможность упразднения муниципального района.

Необходимо учитывать, что требование об обязательном формировании муниципальных образований на двух территориальных уровнях – в поселениях и муниципальных районах с разграничением и закреплением за каждым уровнем присущих ему полномочий по решению вопросов местного значения – является концептуальным положением Федерального закона. Это позволило создать единую систему местного самоуправления, соответствующую Конституции РФ, во всех субъектах РФ. Ограничение в Федеральном законе возможных вариантов преобразований муниципальных образований, не допускающее установления законодательными актами субъектов РФ новых вариантов изменения (преобразования) или прекращения статуса того или иного муниципального образования, направлено на обеспечение стабильности этой системы.

Дополнительно хотелось бы отметить, что согласно ст. 11 Федерального закона 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 характеру занятий населения является сельской. Если принять позицию, допускающую упразднение муниципальных районов с заменой их городскими округами, мы тем самым сделаем возможной абсурдную ситуацию создания городских округов, состоящих из сельских территорий. В том числе и в целях недопущения подобного абсурда в нормах Федерального закона (в п. 5 ч. 1 и в абз. 2 ч. 2 ст. 11) закреплена взаимосвязь между перспективами территориального развития и статусом муниципального образования, при этом федеральным законодателем установлено требование о подтверждении указанных перспектив документально – генеральным планом поселения, городского округа.

С учётом изложенного, объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, в новое муниципальное образование со статусом городского округа, противоречит действующему законодательству.

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 не предусмотрены какие-либо требования к срокам голосования населения по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований или одновременного 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.

ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Вопросы местного значения (ст. 14–16)

Вопрос. Возможно ли законами субъекта РФ передать полномочия в порядке перераспределения по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, от органов местного самоуправления поселений органам местного самоуправления муниципальных районов? Вправе ли органы местного самоуправления

поселений передавать органам местного самоуправления муниципальных районов указанные полномочия на основе соглашений между данными органами?

Ответ. Согласно нормам Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 171-ФЗ) с 1 марта 2015 года распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, будет осуществляться:

органом местного самоуправления городского округа в отношении земельных участков, расположенных на территории городского округа, за исключением случаев, предусмотренных п. 2 ст. 3.3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ;

органом местного самоуправления поселения в отношении земельных участков, расположенных на территории поселения, при наличии утверждённых правил землепользования и застройки поселения, за исключением случаев, предусмотренных этим пунктом;

органом местного самоуправления муниципального района в отношении земельных участков, расположенных на территории поселения, входящего в состав этого муниципального района, при отсутствии утверждённых правил землепользования и застройки поселения, а также в отношении земельных участков, расположенных на межселенных территориях муниципального района.

Необходимо учитывать, что в течение значительного периода времени органы местного самоуправления поселений осуществляли и продолжают осуществлять не менее сложные полномочия в области градостроительной деятельности и земельных отношений. Они утверждают генеральные планы поселения, правила землепользования и застройки, утверждают подготовленную на основе генеральных планов поселения документацию по планировке территории, выдачу разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных ГрадК РФ, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждают местные нормативы градостроительного проектирования поселений, осуществляют резервирование земель и изъятие, в том числе путём выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд и т. д. (п. 20 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ).

Полагаем, что в настоящее время в большинстве городских, сельских поселений, прежде всего в тех, в которых утверждены генеральные планы, имеются необходимые организационные, кадровые и финансовые ресурсы осуществлять полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

Нормы ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения. В свою очередь, органы местного самоуправления муниципального района также вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения. Данные полномочия должны осуществляться данными органами за счёт межбюджетных трансфертов, предоставляемых соответственно из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района и из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Из указанных положений следует, что органы местного самоуправления поселений и органы местного самоуправления муниципальных районов не вправе заключать соглашения о передаче органам местного самоуправления муниципальных образований другого территориального уровня, переданных данным органам федеральными законами и законами субъектов РФ государственных полномочий. Предметом указанных соглашений могут являться только собственные полномочия соответственно органов местного самоуправления поселений и органов местного самоуправления муниципальных районов по решению вопросов местного значения.

Следует также иметь в виду, что в силу ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесённым в соответствии с данным Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Полномочие по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, не подпадает под перечни вопросов местного значения, установленные ст. 14, 15, 16 Федерального закона № 131-ФЗ и, соответственно, в силу ч. 1 ст. 19 этого же Федерального закона должно рассматриваться как делегированное государственное полномочие. В связи с этим указанное полномочие не может быть передано от органов местного самоуправления поселений органам местного самоуправления муниципальных районов на основе соглашений, указанных в ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ.

В то же время следует отметить, что нормами Федерального закона от 29.12.2014 № 485-ФЗ внесены изменения в статью 2 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», предусматривающие, что полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ

в области земельных отношений, установленные данным Федеральным законом, могут быть перераспределены между ними в порядке, предусмотренном ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

В связи с изложенным, в случае отсутствия в отдельных сельских поселениях организационных, кадровых и финансовых ресурсов осуществлять полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, данные полномочия законом соответствующего субъекта РФ могут быть перераспределены от органов местного самоуправления сельских поселений органам государственной власти данного субъекта РФ. Важно также учитывать, что нормы ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ и Федерального закона № 485-ФЗ предусматривают возможность перераспределения полномочий только между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. Вместе с тем перераспределение законами субъекта РФ (равно как и иными правовыми актами субъекта РФ) полномочий, в том числе полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, между органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов в соответствии с ч. 1.2 ст. 17 данного Федерального закона не допускается.

Вопрос. Вправе ли органы местного самоуправления приватизировать объекты электросетевого хозяйства, источники тепловой энергии, тепловые сети, централизованные системы горячего водоснабжения и отдельные объекты таких систем, не входящих в состав имущественного комплекса унитарного предприятия?

Ответ. Согласно ч. 1 ст. 30 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Федеральный закон № 178-ФЗ) объекты социально-культурного назначения (здравоохранения, культуры и спорта) и коммунально-бытового назначения могут быть приватизированы в составе имущественного комплекса унитарного предприятия, за исключением используемых по назначению, в том числе, объектов транспорта и энергетики, предназначенных для обслуживания жителей соответствующего поселения.

Согласно ч. 1.1 ст. 30 Федерального закона № 178-ФЗ указанное ограничение не распространяется на случаи, если объекты электросетевого хозяйства, источники тепловой энергии, тепловые сети, централизованные системы горячего водоснабжения и (или) отдельные объекты таких систем являются основными производственными фондами унитарного предприятия.

В соответствии с ч. 1.2 ст. 30 Федерального закона № 178-ФЗ особенности приватизации объектов электросетевого хозяйства, источников тепловой энергии, тепловых сетей, централизованных систем горячего водоснабжения и (или) отдельных объектов таких систем, за исключением данных объектов, не являющихся основными производственными фонда-

ми унитарного предприятия, установлены 30.1 настоящего Федерального закона.

Ч. 2 ст. 30 Федерального закона № 178-ФЗ предусмотрено, что объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, не включённые в подлежащий приватизации имущественный комплекс унитарного предприятия по основаниям, указанным в п. 1 настоящей статьи, подлежат передаче в муниципальную собственность в порядке, установленном законодательством.

Иными словами, для целей приватизации государственного и муниципального имущества законодатель чётко разделяет объекты электросетевого хозяйства, источники тепловой энергии, тепловые сети, централизованные системы горячего водоснабжения и отдельные объекты таких систем по признаку вхождения или не вхождения в состав имущественного комплекса унитарного предприятия.

При этом законодатель ясно определяет, что объекты электросетевого хозяйства, источники тепловой энергии, тепловые сети, централизованные системы горячего водоснабжения и отдельные объекты таких систем, входящие в состав имущественного комплекса унитарного предприятия, должны приватизироваться с учётом особенностей, предусмотренных ст. 30.1 Федерального закона № 178-ФЗ.

В свою очередь, объекты электросетевого хозяйства, источники тепловой энергии, тепловые сети, централизованные системы горячего водоснабжения и отдельные объекты таких систем, не входящие в состав имущественного комплекса унитарного предприятия, не подлежат приватизации. Более того, в силу положений ч. 2 ст. 30 Федерального закона № 178-ФЗ такие объекты подлежат передаче в муниципальную собственность для нужд обслуживания жителей соответствующего поселения.

Таким образом, в отношении объектов электросетевого хозяйства, источников тепловой энергии, тепловых сетей, централизованных систем горячего водоснабжения и отдельных объектов таких систем, не входящих в состав имущественного комплекса унитарного предприятия и являющихся муниципальной собственностью, приватизация неправомерна ввиду прямого запрета, установленного ч. 1 ст. 30 Федерального закона № 178-ФЗ.

Вопрос. Как сельским поселениям исполнять полномочия по муниципальному земельному контролю после 1 января 2015 года?

Ответ. Федеральным законом от 21.07.2014 № 234-ФЗ были внесены изменения, в том числе, в п. 20 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ.

Таким образом, с 1 января 2015 года текст пункта 20 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ будет звучать следующим образом:

«20) утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, ... осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения, ...»

Вместе с тем, при реализации этого вопроса местного значения с 1 января 2015 года сельским поселениям необходимо учитывать изменения, внесённые в законодательство о местном самоуправлении Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ.

Указанными изменениями ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ была дополнена новыми ч. 3 и 4, согласно которым к вопросам местного значения сельского поселения относятся вопросы, предусмотренные п. 1–3, 9, 10, 12, 14, 17, 19 (за исключением использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населённых пунктов поселения), 21, 28, 30, 33 ч. 1 данной статьи.

При этом законами субъекта РФ и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы из числа предусмотренных ч. 1 данной статьи вопросов местного значения городских поселений.

Иные вопросы местного значения, предусмотренные ч. 1 настоящей статьи для городских поселений, не отнесённые к вопросам местного значения сельских поселений в соответствии с ч. 3 данной статьи, на территориях сельских поселений решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов.

Таким образом, с 1 января 2015 года вопрос местного значения сельского поселения по осуществлению муниципального земельного контроля в границах поселения может быть закреплён законом субъекта РФ и принятыми в соответствии с ним уставом муниципального района и уставом сельского поселения за сельским поселением.

В случае же отсутствия такого закона субъекта РФ вопрос местного значения, предусмотренный пунктом 20 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ, будет решаться на территориях сельских поселений органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов.

Необходимо также отметить, что до 1 января 2015 года органы местного самоуправления муниципальных районов и сельских поселений осуществляют решение вопросов местного значения муниципальных районов и поселений в соответствии с положениями ч. 1 ст. 14 и ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ в редакции, действовавшей до дня вступления в силу Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ.

Вопрос. Какова граница компетенции органов муниципального района при решении вопроса местного значения «осуществление мер по противодействию коррупции в границах сельского поселения»?

Ответ. Согласно ч. 4 ст. 5 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий.

При этом под противодействием коррупции понимается деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции), по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией), по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Положения ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которыми органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов будут осуществляться мероприятия по противодействию коррупции в границах сельских поселений, не отменяют ни положений Федерального закона № 273-ФЗ, ни целого ряда нормативных правовых актов, регулирующих деятельность по профилактике и борьбе с коррупцией.

Указанные нормы имеют отношение к мероприятиям, касающимся сельского поселения в целом, а не деятельности конкретных органов сельских поселений, наделённых собственными полномочиями специальными федеральными законами, среди которых Федеральный закон № 273-ФЗ, Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и т. д.

К таким мероприятиям по противодействию коррупции, имеющим общий характер, могут быть отнесены, к примеру, меры по формированию в обществе нетерпимости к коррупционному поведению и т. д.

Вопрос. Возможно ли предоставление поселениям права самостоятельно принимать решение об осуществлении иных вопросов местного значения в случае отсутствия соответствующего решения субъекта РФ или муниципального района и возможно ли сохранение за муниципалитетами отчислений от налога на доходы физических лиц по нормативу десять процентов после перераспределения полномочий в соответствии с изменениями, внесёнными Федеральным законом № 136-ФЗ?

Ответ. В соответствии с ч. 3 и 4 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения сельского поселения относятся вопросы, предусмотренные п. 1–3, 9, 10, 12, 14, 17, 19 (за исключением использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населённых пунктов поселения), 21, 28, 30, 33 ч. 1 настоящей статьи. Законами субъекта РФ и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы из числа предусмотренных ч. 1 настоящей статьи вопросов местного значения городских поселений.

При этом иные вопросы местного значения, предусмотренные ч. 1 настоящей статьи для городских поселений, не отнесённые к вопросам местного значения сельских поселений в соответствии с ч. 3 настоящей статьи, на территориях сельских поселений решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов.

Иными словами, за сельскими поселениями, с одной стороны, закреплён «обязательный» перечень вопросов местного значения, с другой стороны, перечень вопросов местного значения может быть дополнен по решению субъекта РФ (ч. 3 ст. 14) или муниципального района (ч. 4 ст. 14), который вправе передать их сельским поселениям одновременно с финансовыми средствами на исполнение переданных полномочий.

Таким образом, право сельских поселений самостоятельно принимать решение об осуществлении иных вопросов из числа предусмотренных ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ очевидным образом породит проблему т. н. «подвисших» полномочий. То есть полномочий, которые, с одной стороны, не распределены решениями субъекта РФ или муниципального района, а с другой стороны, не возложены на сельское поселение самостоятельно.

Следовательно, предоставление поселениям права самостоятельно принимать решение об осуществлении иных вопросов местного значения в случае отсутствия соответствующего решения субъекта РФ или муниципального района, является нецелесообразным.

В отношении вопроса о сохранении за муниципалитетами отчислений от налога на доходы физических лиц по нормативу 10 процентов сообщаем следующее.

Очевидно, что в свете последних изменений в законодательстве о местном самоуправлении количество полномочий сельских поселений снизится, соответственно может быть поднят вопрос о пропорциональном или ином снижении доходов местных бюджетов таких поселений.

Однако, по мнению Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, это не будет благоприятствовать развитию местного самоуправления в стране, поскольку лишит поселения какой-либо возможности по формированию бюджетов развития, необходимых, в том числе, для реализации стратегии развития поселения.

В связи с этим, со своей стороны Комитет будет прилагать усилия для сохранения (и увеличения) доходной базы местных бюджетов сельских поселений.

Вопрос. Уполномочены ли органы местного самоуправления выдавать гражданам справку о составе семьи?

Ответ. Справка о составе семьи упоминается в федеральном законодательстве, однако нормативными правовыми актами не определены ни её

форма, ни порядок выдачи, ни уполномоченные на выдачу органы (организации), должностные лица. Лишь в Федеральном законе от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» прямо закреплено требование о наличии справки жилищно-эксплуатационного органа, а при его отсутствии органа местного самоуправления о составе семьи умершего застрахованного (п. 4 ст. 15).

На практике сведения о составе семьи приравниваются к данным о лицах, зарегистрированных в жилом помещении, с указанием степени родства и, нередко, параметров жилого помещения (аналогом является выписка из домовой книги). Поэтому традиционно такие справки выдавались по месту жительства органами (организациями), располагавшими соответствующими сведениями (жилищно-эксплуатационные организации, органы местного самоуправления, в последние годы также многофункциональные центры).

Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» различает лиц, ответственных за приём и передачу в органы регистрационного учёта документов для регистрации и снятия с регистрационного учёта граждан РФ, и органы регистрационного учёта. Перечень лиц, ответственных за регистрацию, утверждён постановлением Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» и включает, в частности, должностных лиц, осуществляющих в соответствии с жилищным законодательством РФ контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда РФ, жилищного фонда субъектов РФ, муниципального жилищного фонда, ответственных за регистрацию в жилых помещениях государственного и муниципального жилищного фонда; собственников, самостоятельно осуществляющих управление своими помещениями, или уполномоченных лиц товарищества собственников жилья либо управляющей организации, ответственных за регистрацию в жилых помещениях частного жилищного фонда.

Органы местного самоуправления в настоящее время не относятся ни к органам регистрационного учёта, ни к органам, ответственным за регистрацию граждан, и не осуществляют функции по регистрационному учёту граждан. Вместе с тем законодательством предусмотрены иные источники поступления информации о регистрации граждан по месту пребывания и месту жительства в органы местного самоуправления.

Законом «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» предусмотрено, что информация, содержащаяся в базе дан-

ных, также предоставляется органам государственной власти и органам местного самоуправления в случаях, когда это необходимо для осуществления ими своих полномочий, в том числе для предоставления государственных и муниципальных услуг (ст. 3).

В соответствии с ч. 5 ст. 16 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» органы, осуществляющие регистрацию граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, выдачу и замену документов, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории РФ, не реже чем один раз в месяц представляют сведения о фактах выдачи и замены паспорта гражданина РФ, регистрации и снятия с регистрационного учёта по месту жительства (в отношении вынужденных переселенцев – по месту пребывания) граждан РФ, выдачи паспорта гражданина РФ в нарушение установленного порядка с указанием следующих персональных данных гражданина: фамилии, имени, отчества, даты рождения, места рождения, пола, гражданства, адреса места жительства (в отношении вынужденных переселенцев – места пребывания), вида документа, удостоверяющего личность, серии и номера этого документа, наименования или кода органа, выдавшего документ, дата выдачи документа – главе местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения по месту своего нахождения.

Кроме того, необходимая для составления справки о составе семьи информация может быть получена как в порядке межведомственного взаимодействия с органами регистрационного учёта, так и непосредственно от граждан. В частности, установление факта регистрации по месту жительства возможно на основании домовых книг, хранящихся у собственников соответствующих жилых домов, на основании отметок в паспортах и справок о регистрации по месту временного пребывания, выдаваемых зарегистрированным гражданам. Родственные отношения могут устанавливаться на основании документов, удостоверяющих личность, документов о записях актов гражданского состояния (свидетельств о браке, рождении и т. п.), судебных решений, предъявляемых гражданами, и т. д.

Таким образом, в настоящее время органы местного самоуправления не обязаны выдавать справки о составе семьи, однако они вправе это делать при наличии у них необходимой информации.

Вопрос. Вправе ли органы местного самоуправления муниципального района исполнять полномочия поселения по решению вопросов местного значения, переданные в соответствии с заключёнными соглашениями, в случае если органы местного самоуправления поселения приняли решение о досрочном расторжении указанных соглашений?

Ответ. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в со-

став муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счёт межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с БК РФ.

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 в настоящей части межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

Тем самым, возможность расторжения (прекращения) соглашения о передаче полномочий, в том числе досрочного, является обязательным его условием.

Исходя из смысла и правовой природы заключаемых соглашений, глава муниципального образования, как высшее должностное лицо, вправе как подписывать соглашения, так и принимать меры по их досрочному расторжению в случаях, предусмотренных соглашением.

Кроме того следует отметить, что законодательство РФ не предусматривает права органов местного самоуправления муниципального района исполнять полномочия поселения помимо его (поселения) воли. В связи с чем, после соблюдения органами местного самоуправления поселения порядка досрочного прекращения действия соглашения о передаче полномочий, установленного таким соглашением, полномочия должны быть безусловно возвращены поселению; при этом органы местного самоуправления муниципального района утрачивают правовые основания для их осуществления.

Одновременно расторжение поселением соглашений о передаче полномочий является основанием для соответствующих органов местного самоуправления этого поселения разрабатывать и принимать муниципальные правовые акты, направленные на самостоятельную реализацию полномочий, являвшихся предметом указанных соглашений. Среди прочего, такие муниципальные правовые акты могут включать и положения по изменению структуры местной администрации поселения, корректировке местного бюджета поселения и т. п.

Вопрос. В связи с предоставлением возможность осуществлять законами субъекта РФ перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ не требуется ли внесение изменений в отраслевые федеральные законы, устанавливающие государственные полномочия субъекта РФ, а также полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в определённых сферах общественных отношений?

Ответ. Учитывая, что перераспределение законами субъекта РФ полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ не влечёт изменение их статуса (то есть в данном случае полномочия по решению вопросов местного значения не становятся государственными полномочиями субъекта РФ, а государственные полномочия субъекта РФ не становятся полномочиями по решению вопросов местного значения), не требуется внесения изменений в отраслевые федеральные законы, устанавливающие государственные полномочия субъекта РФ, а также полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в определённых сферах общественных отношений.

Вопрос. Допускается ли заключение соглашений между органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов о передаче друг другу полномочий, переданных им согласно ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ законом субъекта РФ в порядке перераспределения между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ?

Ответ. Положения ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им части своих полномочий по решению вопросов местного значения. В свою очередь, органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им части своих полномочий по решению вопросов местного значения. Указанные полномочия должны осуществляться органами местного самоуправления за счёт межбюджетных трансфертов, предоставляемых соответственно из бюджетов поселений в бюджет муниципального района, а также из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений в соответствии с БК РФ.

В данных положениях Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается только возможность, на основе упомянутых соглашений, передачи полномочий по решению вопросов местного значения от одного уровня местного самоуправления другому. В то же время нормами ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ не допускается передача государственных полномочий от органов местного самоуправления поселений органам местного самоуправления муниципального района, а также от органов местного самоуправления муниципального района органам местного самоуправления поселений путём заключения указанных соглашений, независимо от того, на каких правовых основаниях указанные государственные полномочия переданы органам местного самоуправления соответствующих муниципальных образований.

Вопрос. Глава муниципального района оформил нотариальную доверенность главе сельского поселения в составе района на совершение действий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Законно ли это?

Ответ. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счёт межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений в соответствии с БК РФ. Других механизмов передачи полномочий законодательство не предусматривает.

Из этого, следует, во-первых, что передаваться могут лишь полномочия по вопросам местного значения. Распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, закреплено за органами местного самоуправления муниципальных районов п. 10 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 137-ФЗ) и не относится к вопросам местного значения, установленным ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Соответственно, данные полномочия не могут передаваться на основе соглашений между органами местного самоуправления муниципальных районов и поселений.

Во-вторых, передача полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов органам местного самоуправления поселений в ином порядке, чем заключение соответствующих соглашений, недопустимо. В соответствии со ст. 125 ГК РФ, от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять гражданские права и обязанности органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов; иные органы, юридические лица и граждане могут выступать от их имени только в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований.

Согласно ч. 1 ст. 41 Федерального закона, от имени муниципального образования приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности могут глава местной администрации, другие должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования. Соответственно, возложение, в т. ч. по доверенности, отдельных обязанностей в рамках полномочий органов местного самоуправления на лиц, не относящихся к должностным лицам этих органов, не основано на законе.

Соответственно, передача отдельных полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, путём выдачи главой муниципального района доверенности главе муниципального образования поселения, не соответствует закону.

Вопрос. Вправе ли органы местного самоуправления устанавливать правила содержания животных?

Ответ. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ к компетенции органов местного самоуправления поселений, городских округов отнесены полномочия в сфере благоустройства их территорий (п. 19 ч. 1 ст. 14, п. 25 ч. 1 ст. 16). Благоустройство представляет собой комплекс мероприятий по содержанию территории, а также по проектированию и размещению объектов благоустройства, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории.

Таким образом, в части, касающейся вопросов благоустройства, органы местного самоуправления вправе устанавливать правила содержания домашних животных. Так, Методическими рекомендациями по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований (утверждены приказом Минрегиона России от 27.12.2011 № 613) органам местного самоуправления рекомендовано регулировать порядок содержания домашних животных на территории муниципального образования (п. 8.1.2, 8.10.7).

В то же время органы местного самоуправления не вправе регулировать права и свободы граждан, в т. ч. гражданско-правовые права и обязанности владельцев животных, поскольку это относится к компетенции РФ (п. «в», «о» ст. 71 Конституции РФ, ст. 3 ГК РФ).

Органы местного самоуправления не вправе также регулировать вопросы санитарно-эпидемиологического благополучия населения, поскольку таковые относятся к компетенции РФ и субъектов РФ (ст. 3, 4, 5 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», ст. 2, 3 Закона РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии»). Вместе с тем в соответствии с п. 6 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ законами субъекта РФ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта РФ, в том числе по решению вопросов организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных, осуществления регионального государственного ветеринарного надзора. В этом случае регулирование муниципальными правовыми актами отдельных вопросов, касающихся санитарно-эпидемиологического благополучия, может быть признано правомерным.

Вопрос. К компетенции каких муниципальных образований относится создание и финансирование аварийно-спасательных служб?

Ответ. Аварийно-спасательные службы предназначены для решения задач по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, к их основным задачам относится, в частности, ликвидация чрезвычайных ситуаций на обслуживаемых объектах или территориях (ст. 1 Федерального закона от 22.08.1995 № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»). Аварийно-спасательные формирования и спасательные службы являются составной частью единой системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а именно составляют основу сил постоянной готовности, предназначенных для оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации и проведения работ по их ликвидации (п. 14 постановления Правительства РФ «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»).

Создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований закреплены в качестве вопросов местного значения поселений и городских округов (п. 24 ч. 1 ст. 14, п. 29 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Аналогичный пункт в перечне вопросов местного значения муниципальных районов отсутствует.

Вместе с тем создание аварийно-спасательных формирований на районном уровне, на наш взгляд, возможно в рамках решения таких вопросов местного значения муниципального района, как участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (п. 7, 21 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), поскольку подготовка и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций относится к полномочиям органов местного самоуправления всех видов муниципальных образований (пп. «а» п. 2 ст. 11 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»). А в соответствии с постановлением Правительства РФ «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» аварийно-спасательные формирования относятся к силам постоянной готовности, которые в свою очередь входят в состав сил и средств единой системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Таким образом, из системного толкования приведённых положений можно сделать вывод, что создание аварийно-спасательных служб на уровне городских и сельских поселений прямо предписано законом и является обязательным, на уровне муниципальных районов – не является обязатель-

ным, но не исключается. Аварийно-спасательные службы могут создаваться органами местного самоуправления муниципального района как в целях решения собственных вопросов местного значения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, так и в случае заключения соглашения с органами местного самоуправления поселений в составе района о передаче последними части их полномочий по созданию аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований. При отсутствии такого соглашения финансирование аварийно-спасательных служб, созданных органами местного самоуправления муниципального района, из бюджетов поселений недопустимо. В случае же заключения такого соглашения аварийно-спасательные службы на уровне поселений не создаются, а соответствующие службы, создаваемые на уровне муниципального района, финансируются за счёт средств бюджета поселения.

Вопрос. В каких муниципальных образованиях должны создаваться единые дежурно-диспетчерские службы (в рамках системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций)?

Ответ. Участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера отнесены к вопросам местного значения одновременно всех видов муниципальных образований (п. п. 8, 23 ч. 1 ст. 14, п. п. 7, 21 ч. 1 ст. 15, п. п. 8, 28 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ). Каких-либо различий между компетенцией городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов в этой сфере не усматривается.

Согласно ч. 1.1 того же Федерального закона иными федеральными законами, уставами муниципальных образований могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления по решению установленных ст. 14, 15 и 16 данного закона вопросов местного значения. В соответствии с этим п. 2 ст. 11 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определены полномочия органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, причём также без какой-либо дифференциации по видам муниципальных образований. Этими положениями, в частности, закреплено, что органы местного самоуправления самостоятельно создают постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Согласно п. 11 постановления Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» единые дежурно-диспетчерские службы муниципальных образований являются органами повседневного управления единой системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В Методических рекомендациях органам местного самоуправления по реализации Федерального закона № 131-ФЗ в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, утверждённых МЧС России, также закрепляется, что для реализации полномочий по участию в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций необходимо принять правовые акты органов местного самоуправления всех уровней, предусматривающие создание органов повседневного управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций – единой дежурно-диспетчерской службы «01» муниципальных образований (кроме сельских поселений).

Таким образом, из системного анализа законодательства следует, что создание единых дежурно-диспетчерских служб относится в равной мере к полномочиям поселений, муниципальных районов, городских округов. Эта позиция подтверждается также письмом МЧС России в адрес Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления.

Вместе с тем в соответствии с ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, и органы местного самоуправления муниципальных районов вправе заключать между собой соглашения о передаче осуществления друг другу части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счёт межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета одного муниципального образования другому на реализацию передаваемых полномочий. Каких-либо ограничений по кругу передаваемых полномочий законодательство не устанавливает. В частности, законодательством не исключается передача полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций между органами местного самоуправления муниципальных районов и поселений в их составе. Соответственно, при заключении соглашения о передаче полномочий по созданию единых дежурно-диспетчерских служб на уровень муниципального района или, напротив, поселения, орган местного самоуправления муниципального образования, передавший свои полномочия, обеспечивает их финансирование за счёт межбюджетных трансфертов, перечисляемых в бюджет муниципального образования, принявшего на себя осуществление данных полномочий. Порядок определения ежегодного объёма указанных межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, должен быть определён соглашением (абз. 3 ч. 4 ст. 15 Федерального закона).

Вопрос. Правомерно ли установление в правилах благоустройства поселения, городского округа требований к содержанию территорий, не являющихся территориями общего пользования, обязательных для собственников земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных на таких территориях?

Ответ. Благоустройство представляет собой комплекс мероприятий по содержанию территории, а также по проектированию и размещению объектов благоустройства, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории (ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ). Установление требований в сфере благоустройства направлено на обеспечение публичных интересов – обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории. Объектом нормирования благоустройства территории является территория муниципального образования, независимо от формы собственности и целевого назначения земельных участков, иных объектов движимого или недвижимого имущества. Соответственно, нормы и правила по благоустройству территории могут касаться любых территорий в границах муниципального образования, в т. ч. не относящихся к территориям общего пользования.

Смысл нормативно-правового регулирования в сфере благоустройства заключается в установлении общеобязательных требований, норм и правил, касающихся содержания территории, проектирования и размещения объектов благоустройства. Данные правила адресуются любым лицам и касаются любых объектов, расположенных на территории муниципального образования, независимо от формы собственности на них, наличия ограждений и тому подобных обстоятельств. Так, законом прямо предусмотрено, что правила благоустройства территории городского округа устанавливаются в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения (п. 25 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ). В данной норме не содержится ограничений по форме собственности на указанные здания, сооружения и земельные участки.

За органами местного самоуправления законом закреплено право принимать муниципальные правовые акты по вопросам местного значения (ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 131-ФЗ). Муниципальные правовые акты могут содержать общеобязательные правила, которые подлежат исполнению на всей территории муниципального образования; за неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ (ч. 3 ст. 7, ч. 3 ст. 43 того же Федерального закона). Правила благоустройства принимаются в форме муниципального правового акта и, соответственно, могут содержать правовые нормы, обязательные для исполнения всеми лицами на территории муниципального образования.

Правовое регулирование в сфере благоустройства направлено на упорядочение публично-правовых отношений по обеспечению и повышению комфортности условий проживания граждан, поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории, а не гражданско-правовых отношений собственности. Тот факт, что при этом устанавливаются условия, которые собственник имущества должен соблюдать при осуществлении своих гражданских прав по владению, пользованию и распоряжению имуществом, не означает, что тем самым регламентируются его гражданские права и обязанности.

Такие условия представляют собой не гражданско-правовые требования к содержанию имущества, а публично-правовые требования к содержанию территории муниципального образования. Иное означало бы, что органы местного самоуправления при регулировании общественных отношений в рамках предоставленной им законом компетенции лишены возможности предъявлять обязательные для исполнения требования к гражданам и организациям, в т. ч. порождающие определённые права и обязанности в сфере имущественных и личных неимущественных отношений. Такое толкование делает бессмысленным само закрепление за органами местного самоуправления каких-либо полномочий по нормативно-правовому регулированию общественных отношений. Более того, пп. 2 п. 1 ст. 8 ГК РФ прямо предусмотрено, что акты органов местного самоуправления могут порождать гражданские права и обязанности, если они приняты на основе закона.

Таким образом, установление в правилах благоустройства, принимаемых органами местного самоуправления, требований к содержанию территории муниципального образования, обязательных для исполнения в том числе собственниками имущества, не вступает в противоречие с требованиями ГК РФ.

Вопрос. Обязано ли муниципальное образование осуществлять освещение земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, за счёт средств местного бюджета?

Ответ. Организация благоустройства территории поселения, включая освещение улиц, является вопросом местного значения поселения, предусмотренным Федеральным законом № 131-ФЗ. То есть вопросом непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которого осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Согласно Федерального закона № 131-ФЗ в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения.

Вместе с тем, в соответствии с положениями ГК РФ и ЖК РФ о праве собственности, собственник несёт бремя содержания и ответственности за имущество, находящееся в его собственности.

Согласно ч. 1 ст. 39 ЖК РФ собственники помещений в многоквартирном доме несут бремя расходов на содержание общего имущества в многоквартирном доме.

Иными словами, если оборудование, предназначенное для освещения территории многоквартирного дома, находится на земельном участке, на котором расположен этот многоквартирный дом, и входит в состав общего имущества собственников такого дома, то содержание этого общего имущества необходимо осуществлять за счёт средств собственников. При этом доля обязательных расходов на содержание общего имущества в многоквартирном доме, бремя которых несёт собственник помещения в таком доме, определяется долей в праве общей собственности на общее имущество в таком доме указанного собственника.

Уличное же освещение мест общего пользования на всей территории муниципального образования, включая проезды, площадки и т. п., является вопросом местного значения и должно осуществляться за счёт средств местного бюджета.

Вопрос. В каких случаях и в каком порядке должно осуществляться секретное делопроизводство в муниципальных образованиях – поселениях?

Ответ. Согласно п. 4 ст. 4 Закона РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» (далее – Закон РФ «О государственной тайне») органы местного самоуправления во взаимодействии с органами защиты государственной тайны, расположенными в пределах соответствующих территорий, обеспечивают защиту переданных им другими органами государственной власти, предприятиями, учреждениями и организациями сведений, составляющих государственную тайну, а также сведений, засекречиваемых ими; обеспечивают защиту государственной тайны на подведомственных им предприятиях, в учреждениях и организациях в соответствии с требованиями актов законодательства РФ.

Из этого следует, что обязанность по обеспечению секретности возникает у органов местного самоуправления поселения только в случае передачи им в установленном порядке сведений, содержащих государственную тайну, либо в случае получения (разработки) таких сведений в деятельности данных органов или подведомственных им организаций. Органы местного самоуправления поселений не определены как органы, которым в силу закона передаются такие сведения и которые, соответственно, обязаны обеспечивать их защиту. Передача секретных сведений возможна по запросам самих органов и при наличии у них условий для защиты государственной тайны (ст. 16 Закона РФ «О государственной тайне»). Необходимость обеспечивать установленные нормативными правовыми актами условия защиты государственной тайны (включая выделение и оборудование помещений) возникает у органов местного самоуправления поселения только в случае, если они заинтересованы в получении соответствующих сведений и запрашивают их. Передача

в органы местного самоуправления поселения сведений, содержащих государственную тайну, в одностороннем порядке и возникновение обязанности по обеспечению их секретности как следствие такой передачи исключается.

Передачу сведений органам и организациям следует отличать от допуска отдельных должностных лиц к государственной тайне. Последний означает разрешение на ознакомление лица с секретными документами. В этом случае документы данному должностному лицу не передаются, поэтому необходимость их специального учёта и хранения не возникает. Обязанность по обеспечению секретности данных документов, включая их хранение в специально оборудованных помещениях, лежит на органах, располагающих данными сведениями и предоставляющих их для ознакомления. Само ознакомление может быть организовано различным образом в зависимости от реальных обстоятельств. При отсутствии необходимых условий (включая требования к помещению), при которых лицу может быть обеспечено предоставление документов для ознакомления на его рабочем месте, такое ознакомление может осуществляться с выездом данного лица к месту хранения документов.

Таким образом, наличие у главы поселения допуска к государственной тайне не влечёт необходимости ведения секретного делопроизводства в органах местного самоуправления этого поселения. Необходимость в особом делопроизводстве возникает лишь в случае передачи секретных сведений органам местного самоуправления.

Кроме того, следует иметь в виду, что глава муниципального образования не включён в Перечень должностей, при замещении которых лица считаются допущенными к государственной тайне. Глава муниципального образования не является также государственным или муниципальным служащим, замещение должностей которых сопряжено с необходимостью оформить допуск к государственной тайне. В этих обстоятельствах глава муниципального образования при отсутствии необходимости доступа к секретным сведениям может отказаться от оформления или сохранения допуска к государственной тайне. Причём в отличие от государственных и муниципальных служащих это не может являться основанием к досрочному прекращению его полномочий.

Секретное делопроизводство не является вопросом местного значения или полномочием по решению вопросов местного значения в соответствии со ст. 14, 17 Федерального закона № 131-ФЗ. Данная деятельность может быть отнесена к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, которые в соответствии с ч. 1.1 того же Федерального закона могут устанавливаться иными федеральными законами и уставом муниципального образования. Согласно Закону РФ «О государственной тайне» полномочия по обеспечению секретности возникают у органов местного самоуправления поселений лишь в случае, если органы местного самоуправления или муниципальные организации

получают или производят в установленном порядке сведения, составляющие государственную тайну. В этом случае они действительно обязаны вести секретное делопроизводство и могут либо делать это самостоятельно, либо передавать данные полномочия органам местного самоуправления муниципального района. Если же подобные сведения в деятельности органов местного самоуправления поселений или муниципальных организаций не образуются, то обязанности по ведению секретного делопроизводства и предмета для передачи полномочий в этой сфере органам местного самоуправления района также не возникает.

Что касается требований к порядку организации секретного делопроизводства, то они определены Инструкцией по обеспечению режима секретности в РФ, утверждённой постановлением Правительства РФ от 05.01.2004 № 3–1, которая сама по себе является секретной.

Вопрос. Имеют ли субъекты РФ полномочия по утверждению порядка благоустройства территории поселения (городского округа), ввиду норм ч. 4 ст. 24 ГрадК РФ?

Ответ. В соответствии ч. 4 ст. 24 ГрадК РФ региональные и местные нормативы градостроительного проектирования содержат минимальные расчётные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека (в том числе объектами социального и коммунально-бытового назначения, доступности таких объектов для населения (включая инвалидов), объектами инженерной, транспортной инфраструктур, благоустройства территории).

Согласно ч. 3 ст. 24 Градостроительного кодекса РФ подготовка проекта генерального плана осуществляется в соответствии с требованиями настоящего Кодекса, в том числе с учётом региональных и (или) местных нормативов градостроительного проектирования.

При этом генеральный план является одним из элементов градостроительной деятельности, которая п. 1 ст. 1 ГрадК РФ определяется, как деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений.

Иными словами, исходя из системного смысла вышеприведённых правовых норм, можно сделать вывод о том, что под упоминаемым в ч. 4 ст. 24 Градостроительного кодекса РФ термином «благоустройство территории», имеются в виду вопросы территориального планирования (расположения и строительства объектов социальной и иной инфраструктуры), что, естественно, входит в предмет правового регулирования градостроительного законодательства.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ под благоустройством территории поселения (городского округа) понимается ком-

плекс предусмотренных правилами благоустройства территории поселения (городского округа) мероприятий по содержанию территории, а также по проектированию и размещению объектов благоустройства, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории.

При этом согласно п. 19 ч. 1 ст. 14 и п. 25 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения поселений и городских округов относится утверждение правил благоустройства территории поселения (городского округа), устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципальных образований.

Иными словами, полномочие субъекта РФ по утверждению региональных нормативов градостроительного проектирования неправомерно рассматривать как полномочие по утверждению порядка благоустройства территории поселения (городского округа).

Считаем, что полномочие субъекта РФ по утверждению региональных нормативов градостроительного проектирования влияет только на пределы, в которых должны быть разработаны и утверждены местные нормативы градостроительного проектирования в целях соответствия генерального плана поселения (городского округа) градостроительному законодательству.

Таким образом, по нашему мнению, можно сделать вывод о том, что обязательства поселений и городских округов по благоустройству территорий, предусмотренные ч. 1 ст. 14 и ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ, являются исключительно вопросами местного значения, для реализации которых муниципалитеты наделены исключительно собственными полномочиями.

Вопрос. Вправе ли муниципальный район иметь в собственности социальный жилищный фонд в случае, если он наделяется отдельными государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закреплённого жилого помещения?

Ответ. Наделение органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закреплённого жилого помещения, соответствует ч. 3 ст. 19 Федерального закона от № 131-ФЗ, согласно которой отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта РФ.

При рассмотрении вопроса о праве муниципального района иметь в собственности соответствующий муниципальный жилищный фонд, необходимо иметь в виду, что согласно п. 2 ч. 1 ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ в собственности муниципальных образований, в том числе муниципальных районов, может находиться имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных законами субъектов РФ.

Таким образом, по нашему мнению, в случае надления муниципального района такими отдельными государственными полномочиями, муниципальный район вправе иметь в собственности соответствующий социальный жилищный фонд для исполнения этих государственных полномочий.

Вопрос. Относится ли создание специализированных стоянок для хранения задержанных транспортных средств к полномочиям органов местного самоуправления в сфере дорожной деятельности?

Ответ. Задержание транспортного средства, то есть исключение транспортного средства из процесса перевозки людей и грузов путём перемещения его при помощи другого транспортного средства и помещения в ближайшее специально отведённое охраняемое место (на специализированную стоянку), и хранение на специализированной стоянке до устранения причины задержания предусмотрено 27.13 КоАП РФ. Согласно ст. 27.1 КоАП РФ это является мерой обеспечения производства по делу об административном правонарушении, т. е. мерой, применяемой уполномоченными лицами в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления.

Данная мера применяется при нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления транспортным средством,

предусмотренных ч. 1 ст. 11.8.1, ст. 11.9, 11.26, 11.29, ч. 1 ст. 12.3, ч. 2 ст. 12.5, ч. 1 и 2 ст. 12.7, ч. 1, 3 и 4 ст. 12.8, ч. 4 и 5 ст. 12.16, ч. 3–4, 6 ст. 12.19, ч. 1–3 ст. 12.21.1, ч. 1 ст. 12.21.2, 12.26, ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ.

Таким образом, специализированные стоянки предназначены исключительно для хранения транспортных средств, задержанных в связи с совершением административного правонарушения в сфере дорожного движения.

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 14, п. 5 ч. 1 ст. 15, п. 5 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения относится дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством РФ.

Анализ положений ст. 3 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» показывает, что спецстоянки не могут быть отнесены ни к одному из объектов, входящих в состав автомобильных дорог (земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги и расположенные на них или под ними конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы) и дорожные сооружения, являющиеся её технологической частью, защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных дорог). При этом дорожная деятельность понимается в данном Федеральном законе как деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог как таковых. Поскольку специализированные стоянки не относятся к объектам, входящим в состав автомобильных дорог, их создание в силу закона не может рассматриваться в рамках дорожной деятельности.

Далее, понятие использования автомобильной дороги в законодательстве не даётся, однако оно подразумевает применение её по прямому назначению, т. е. для движения транспортных средств (п. 1 ст. 3 Федерального закона № 257-ФЗ).

Таким образом, создание специализированных стоянок не входит в содержание ни дорожной деятельности, ни деятельности по использованию автомобильных дорог.

Наконец, согласно ст. 6 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» к полномочиям органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности дорожного движения относится осуществление мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах местного значения при осуществлении дорожной деятельности. Таким образом, обеспечение безопасности дорожного движения возлагается на органы местного само-

управлении исключительно в рамках их полномочий по осуществлению дорожной деятельности.

Из вышеизложенного следует, что создание специализированных стоянок для хранения задержанных транспортных средств выходит за рамки вопросов местного значения, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ.

Что касается постановления Правительства РФ от 18.12.2003 № 759 «Об утверждении Правил задержания транспортного средства, помещения его на стоянку, хранения, а также запрещения эксплуатации», которым органам исполнительной власти субъектов РФ было рекомендовано организовать работу по созданию специализированных муниципальных стоянок, необходимо иметь в виду следующее. В соответствии с п. 10 ст. 27.13 КоАП РФ порядок перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств их владельцам, представителями владельцев или лицам, имеющим при себе документы, необходимые для управления данными транспортными средствами, устанавливается законами субъектов РФ. В соответствии с данной нормой указанное постановление Правительства РФ признано утратившим силу постановлением Правительства РФ от 30.12.2012 № 1496. Кроме того, приведённое положение содержало лишь рекомендацию (а не обязательное к исполнению требование), причём обращённую к органам исполнительной власти субъектов РФ (а не к органам местного самоуправления). В силу базового конституционного принципа самостоятельности органов местного самоуправления органы государственной власти субъектов РФ не обладают административными полномочиями в отношении органов местного самоуправления и не вправе создавать какие-либо объекты, принадлежащие муниципальным образованиям, но они вправе создавать собственные объекты, располагающиеся на территории муниципального образования. Следовательно, в приведённой норме слова «муниципальные стоянки» не могут трактоваться как «принадлежащие муниципальным образованиям», а лишь как «находящиеся на территории муниципальных образований». Иное толкование означало бы признание того факта, что данным постановлением Правительства РФ грубо нарушается Конституция РФ и федеральное законодательство. Кроме того, полномочия органов местного самоуправления могут устанавливаться только федеральными законами и не могут регулироваться постановлениями Правительства РФ (ч. 1.1 ст. 17, ст. 18, 19 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, нет оснований рассматривать указанное постановление Правительства РФ (к тому же утратившее силу к настоящему моменту) как правовую базу закрепления за органами местного самоуправления полномочий по созданию специализированных стоянок для хранения задержанных транспортных средств.

Исходя из указанного выше назначения специализированных стоянок, полномочия по их созданию необходимо рассматривать в рамках

законодательства об административных правонарушениях. Последнее находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ, органы местного самоуправления какими-либо собственными полномочиями в данной сфере не обладают и могут наделяться лишь отдельными государственными полномочиями (ст. 1.3, 1.3.1 КоАП РФ). В частности, к компетенции субъектов РФ относится организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ (п. 2 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ).

Таким образом, создание специализированных стоянок не относится к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Данная деятельность если и может осуществляться органами местного самоуправления, то лишь в порядке, предусмотренном ч. 2 ст. 14.1. Федерального закона № 131-ФЗ – решение иных вопросов, не отнесённых к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключённых из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ. Это подразумевает факультативную, исключительно добровольную природу данной деятельности, при обязательном соблюдении ограничений, установленных п. 3 ст. 136 БК РФ.

Вопрос. Какие вопросы местного значения и права по решению вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения, поселения могут быть переданы для осуществления органам местного самоуправления муниципального района?

Ответ. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счёт межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. Из этого следует, что передаваться могут лишь отдельные полномочия, а не вопросы местного значения в полном объёме, и что передаваться может только часть полномочий, а не весь объём полномочий по решению вопросов местного значения поселений. Каких-либо ограничений по кругу полномочий, подлежащих передаче, закон не содержит.

Единственное исключение в настоящее время установлено Федеральным законом от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»: полномочия собственника имущества унитарного предприятия, имущество которого находится в собственности муниципального образования, не могут быть переданы муниципальным образованием иному муниципальному образованию.

Ч. 4 ст. 15 Федерального закона предусмотрена возможность передачи лишь полномочий органов местного самоуправления по решению во-

просов местного значения. Соответственно, права органов местного самоуправления поселения по решению вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения поселений (ст. 14.1 указанного Федерального закона), не могут передаваться ими органам местного самоуправления муниципального района на основе соглашений. Данные полномочия осуществляются органами местного самоуправления в добровольном, а не обязательном порядке, за счёт средств местного бюджета при наличии финансовой возможности. При этом следует учитывать ограничение, установленное п. 3 ст. 136 БК РФ: муниципальные образования, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы РФ (за исключением субвенций, а также предоставляемых муниципальным образованиям за счёт средств Инвестиционного фонда РФ 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 % собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов местного значения, отнесённых Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления.

Вопрос. Обязаны ли органы местного самоуправления осуществлять вывоз мусора с лесных участков в составе земель лесного фонда, расположенных на территории поселения?

Ответ. П. 18 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского поселения отнесена организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора.

В контексте гл. 3 Федерального закона термин «организация» означает обращённое к органам местного самоуправления требование по созданию системы, обеспечивающей сбор бытовых отходов и мусора и их дальнейший вывоз. Решение указанного вопроса местного значения может осуществляться как силами муниципальных предприятий и учреждений, так и путём размещения муниципального заказа, привлечения частных подрядчиков.

По смыслу ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ в состав территории муниципального образования входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения. Однако данная норма не может считаться основанием вменения органам местного самоуправления в обязанность осуществлять сбор и вывоз отходов за счёт средств местных бюджетов с любых участков.

Органы местного самоуправления вправе осуществлять финансирование за счёт средств местного бюджета вывоза бытовых отходов и мусора

с территорий общего пользования, с улиц, обочин дорог, с общедоступных контейнерных площадок и т. п., если это предусмотрено муниципальными правовыми актами. Кроме того, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона решение вопросов местного значения обеспечивается исходя из интересов населения, муниципальные правовые акты в порядке абз. 2 ч. 5 ст. 20 Федерального закона могут предусматривать очистку от мусора и земельных участков, находящихся в частной собственности. В то же время оказание подобных мер социальной поддержки и социальной помощи в отношении юридических лиц, равно как и публично-правовых образований, законодательством не допускается.

В соответствии со ст. 210 ГК РФ собственник несёт бремя содержания принадлежащего ему имущества. Согласно ч. 1 ст. 8 Лесного кодекса РФ (далее – Кодекс) лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. Очистка лесов от захламления, загрязнения и иного негативного воздействия (п. 4 ч. 1 ст. 55 Кодекса) осуществляется в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах. Данные санитарно-оздоровительные мероприятия являются частью полномочий по охране и защите лесов, осуществление которых в соответствии с ч. 1 ст. 83 Кодекса передано органам государственной власти субъектов РФ. В соответствии с Правилами санитарной безопасности в лесах, утверждёнными постановлением Правительства РФ от 29.07.2007 № 414, санитарно-оздоровительные мероприятия в отношении лесов, расположенных на землях лесного фонда, обеспечиваются органами исполнительной власти субъектов РФ. Средства на осуществление таких переданных полномочий предоставляются субъектам РФ в виде субвенций из федерального бюджета.

С учётом изложенного, требование осуществлять сбор и вывоз бытовых отходов и мусора с участков лесного фонда за счёт средств местных бюджетов следует признать не соответствующим действующему законодательству.

Вопрос. Относится ли ведение похозяйственных книг к полномочию органов местного самоуправления? Органы местного самоуправления какого уровня должны вести их применительно к межселенным территориям?

Ответ. В первоначальной редакции Федерального закона от 07.07.2003 № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» (ст. 8) содержалась норма общего характера о том, что учёт личных подсобных хозяйств осуществляется в похозяйственных книгах, а порядок их ведения определяется уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти. Федеральным законом от 30.12.2008 № 302-ФЗ нормы, касающиеся ведения похозяйственных книг, были существенно детализированы. При этом в отдельных сферах уже имеются дополнительные нормативные правовые акты. Так, приказом Росрегистрации от 29.08.2007 № 146 утверждена форма выписки из похозяйственной книги для подтвержде-

ния факта предоставления гражданину приусадебного участка. Приказом Минсельхоза России от 11.10.2010 № 345 утверждены форма и порядок ведения похозяйственных книг органами местного самоуправления поселений и городских округов, на территории которых имеются личные подсобные хозяйства.

Понятие «похозяйственная книга» было введено в законодательство Постановлением Совета Народных Комиссаров СССР от 26.01.1934 № 185 «О первичном учёте в сельских Советах». Ведение сельскими (поселковыми) Советами народных депутатов похозяйственных книг было предусмотрено ч. 3 ст. 9 Закона РСФСР от 22.11.1990 № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве». Однако данный закон утратил силу с 17.06.2003.

В нынешней правовой ситуации все сведения, которые могут быть включены в похозяйственную книгу, уже накапливаются и обрабатываются (или потенциально могут быть собраны) в различных информационных системах. Так, сведения об объектах недвижимости в содержатся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, данные о скоте могут быть собраны государственной ветеринарной службой Минсельхоза России в ходе ежегодного бесплатного ветосмотра (п. 2 ст. 7 Федерального закона от 07.07.2003 № 112-ФЗ). Таким образом, самостоятельного значения похозяйственные книги в значительной степени лишены.

Комитетом, в рамках работы над проектом федерального закона № 427880-4 «О внесении изменений в Федеральный закон и Федеральный закон «О личном подсобном хозяйстве» была обобщена информация о практике ведения похозяйственных книг в 290 муниципальных образованиях 23 субъектов РФ.

Анализ поступивших материалов показал, что в подавляющем большинстве муниципальных образований (280, 96,6 %) похозяйственные книги в настоящее время ведутся. Это подтвердило вывод Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления об отсутствии правовых препятствий для ведения похозяйственных книг органами местного самоуправления.

Вместе с тем только 25 муниципальных образований (8,6 %) указали на связь похозяйственных книг с решением такого вопроса местного значения как содействие в развитии сельскохозяйственного производства. Главным образом, похозяйственные книги используются для учёта населения и земельных ресурсов в целях накопления статистических и архивных данных, упорядочения адресов и др. При этом похозяйственные книги ведутся на все домовладения, а не только на те из них, которые участвуют в сельскохозяйственном производстве.

Исходя из этого можно сделать вывод о том, что похозяйственные книги в современных условиях практически утратили значение инструмента учёта деятельности личных подсобных хозяйств по производству

и переработке сельскохозяйственной продукции (значение, предусмотренное Федеральным законом от 07.07.2003 № 112-ФЗ).

В связи с этим Комитет полагает целесообразным трансформацию института похозяйственных книг, учитывающих только подсобные хозяйства, во всесторонний учёт и анализ информации обо всех аспектах жизни и деятельности муниципального образования, например, путём создания и эксплуатации геоинформационных систем. Преимущество электронного учёта и обработки различных показателей с использованием современных программных продуктов, в том числе для комплексного планирования, подтверждается соответствующим выбором почти 30 % муниципальных образований (80 из опрошенных).

С учётом изложенного, обоснованным можно считать вывод о том, что по своей сути ведение похозяйственных книг следует относить к полномочиям местной власти, реализация которых в интересах жителей возможна в рамках различных вопросов местного значения. При этом необходимость какого-либо дополнительного регулирования данного вопроса представляется излишней.

Что касается в целом реализации полномочий, которыми обладают поселения, в отношении межселенных территорий, то Федеральный закон № 131-ФЗ содержит на этот счёт универсальное правило: «органы местного самоуправления муниципального района обладают всеми правами и полномочиями органов местного самоуправления поселения на межселенных территориях» (ч. 2 ст. 15).

Вопрос. Обязаны ли органы местного самоуправления муниципальных районов создавать межведомственные комиссии по уничтожению наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров? Входит ли организация указанных комиссий в полномочия органов местного самоуправления?

Ответ. Федеральным законом от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (далее – Федеральный закон № 3-ФЗ) регулируются в том числе и вопросы, связанные с уничтожением наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, инструментов или оборудования.

В соответствии со ст. 29 Федерального закона № 3-ФЗ наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры, а также инструменты или оборудование, дальнейшее использование которых признано нецелесообразным, подлежат уничтожению в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 18.06.1999 № 647 (далее – Постановление № 647).

В соответствии с п. 8 Постановления № 647 изъятые из незаконного оборота наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры, процесс уничтожения которых в соответствии с заключением комиссии, состоящей из представителей органов по контролю за оборотом нар-

котических средств и психотропных веществ, здравоохранения и охраны окружающей среды, не требует технологической обработки, могут быть уничтожены органом, обеспечивающим их хранение. При этом в Постановлении № 647 нет указания на то, что данную комиссию обязаны создать органы местного самоуправления.

В п. 4 Положения об уничтожении растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, утверждённом постановлением Правительства РФ от 22.12.2010 № 1087 указано, что в случае непринятия юридическим или физическим лицом мер по уничтожению наркосодержащих растений в срок, установленный в предписании, уполномоченный орган, вынесший предписание, создаёт комиссию для принудительного уничтожения наркосодержащих растений, в состав которой могут входить (по согласованию) представители иных уполномоченных органов, Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (или его территориальных органов), Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (или её территориальных органов), Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (или её территориальных органов). При необходимости в состав комиссии могут быть включены (по согласованию) представители других федеральных органов исполнительной власти (или их территориальных органов), органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций.

Органы, специально уполномоченные на решение задач в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту определены в ст. 6 Федерального закона № 3-ФЗ. Это специально образованные федеральные органы или иные федеральные органы исполнительной власти, созданные соответствующие органы в субъектах РФ.

Права на создание таких органов муниципальными образованиями Федеральный закон № 3-ФЗ не предоставляет. Не предусмотрено такого права в рамках вопросов местного значения и Федеральным законом № 131-ФЗ.

Таким образом, в обязанности органов местного самоуправления не входит создание комиссии по уничтожению наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. Соответственно осуществление деятельности по организации указанных комиссий в полномочия органов местного самоуправления также не входит.

Вопрос. В соответствии со ст. 25, 39 Уголовно-исполнительного кодекса РФ органы местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями определяют объекты, на которых отбывается наказание в виде обязательных работ, и места, в которых они отбываются. В настоящее время участились случаи, когда органы прокуратуры обращаются в суд с исковыми заявлениями, в которых просят признать

незаконным бездействием администраций сельских поселений и обязать их принять меры по трудоустройству граждан, осуждённых к отбыванию наказания в виде исправительных работ. Является ли обязанностью органов местного самоуправления трудоустройство граждан, осуждённых к отбыванию наказания в виде исправительных работ?

Ответ. В соответствии с ч. 1 ст. 49 УК РФ органы местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями определяют вид обязательных работ и объекты, на которых они отбываются.

Содержание наказания в виде обязательных работ, определённое в ч. 1 ст. 49 УК РФ, заключается в выполнении осуждённым в свободное от основной работы или учёбы время бесплатных общественно полезных работ.

Аналогичная норма содержится в ст. 25 Уголовно-исполнительного кодекса РФ (далее – УИК РФ).

По смыслу названных статей органы местного самоуправления определяют организации, где будут работать осуждённые к обязательным работам. Виды и места обязательных работ должны закрепляться актом местной администрации. Это может быть осуществлено на основе соглашений органов местного самоуправления с организациями, где предполагается использовать труд осуждённых к обязательным работам.

В предыдущей редакции ст. 25 УИК РФ было действительно предусмотрено, что осуждённые могут работать только на предприятиях, подведомственных органам местного самоуправления. В новой редакции такого ограничения не предусмотрено, что позволяет данной категории осуждённых отбывать наказание также в иных субъектах хозяйственной деятельности (учреждениях, организациях и др.).

При этом законодательными актами не предусмотрена обязанность юридических лиц и работодателей трудоустраивать лиц, осуждённых к исправительным работам. Следовательно, при определении перечня мест, в которых могут отбываться осуждёнными исправительные работы, органы местного самоуправления должны получить согласие руководителей организаций на трудоустройство осуждённых к исправительным работам и сведения о наличии соответствующих рабочих мест (вакансий) на обозримый период времени. В отношении муниципальных учреждений и муниципальных унитарных предприятий органы местного самоуправления вправе предусмотреть соответствующие обязательства в уставах и учредительных документах указанных организаций, а также вправе как учредители и органы, осуществляющие права собственника от имени муниципального образования, принимать решения, обязывающие указанные организации трудоустраивать осуждённых к исправительным работам. Также органы местного самоуправления вправе включить в указанный перечень рабочие места в своих подразделениях.

Вид обязательных работ и объекты, на которых они отбываются, подлежат согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями. Такое

требование закона обусловлено тем, что на последнюю возложена обязанность исполнения наказания.

Регламентируя вопрос о месте отбывания наказания, законодатель в ч. 1 ст. 39 УИК РФ поставил очень важное для осуждённых условие: место работы должно быть в районе места жительства осуждённого. Это понятие применялось в Исправительно-трудовом кодексе РСФСР (далее – ИТК) 1970 года при регламентации исправительных работ, отбываемых в иных местах. Статья 91 ИТК установила, что данный вид исправительных работ отбывается «в пределах населённого пункта, где проживает осуждённый, или в местности, откуда он имеет возможность ежедневно возвращаться к месту постоянного жительства». Применение указанной статьи ИТК выявило серьёзные трудности по трудоустройству осуждённых к исправительным работам, особенно в сельской местности и в небольших городах с ограниченными возможностями трудоустройства. Кое-где на практике в целях трудоустройства осуждённых стали расширительно понимать понятие места жительства. (Как известно, в условиях местного железнодорожного сообщения за несколько часов можно приехать даже в соседнюю область.)

Следует подчеркнуть, что в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 11.01.2007 № 2 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» отмечается: исправительные работы предполагают привлечение осуждённого, как правило, к физическому труду, при этом суд должен выяснять трудоспособность подсудимого, место его постоянного жительства и другие обстоятельства, свидетельствующие о возможности исполнения данного наказания.

Таким образом, применение наказания в виде исправительных работ должно решаться индивидуально в каждом конкретном случае с обязательным учётом возможности его исполнения.

В соответствии с п. 70 «Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества», утверждённой приказом Минюста РФ от 20.05.2009 № 142, при определении осуждённому места отбывания наказания уголовно-исполнительная инспекция должна учитывать преступление, за которое он осуждён, его место жительства, состояние здоровья, профессию, в отношении несовершеннолетнего – возрастные и психологические особенности личности, а также другие обстоятельства.

Представляется, что в перечне мест, в которых могут отбываться осуждёнными исправительные работы, представляемом органами местного самоуправления для согласования в уголовно-исполнительную инспекцию, для каждой организации должны быть указаны вакансии, характер работ и требования к профессиональной подготовке для трудоустройства на конкретном рабочем месте, что позволит точно определять обоснованность или необоснованность отказа в трудоустройстве граждан, осуждённых к отбыванию наказания в виде исправительных работ.

Федеральным законом № 131-ФЗ определены перечни вопросов местного значения муниципальных образований. В данные перечни не входит трудоустройство граждан, осуждённых к отбыванию наказания в виде исправительных работ. В связи с этим ещё раз хотелось бы отметить, что указанные выше статьи УК РФ и УИК РФ не закрепляют за органами местного самоуправления этого полномочия. В их функции входит только определение вида обязательных работ и объектов, на которых они отбываются, а уже непосредственное исполнение самого наказания закреплено за уголовно-исполнительными инспекциями.

С нашей точки зрения, органы местного самоуправления могут быть привлечены к ответственности только в случае непредоставления ими перечня мест, в которых могут отбываться осуждёнными исправительные работы, для согласования в уголовно-исполнительную инспекцию, поскольку иных обязанностей в отношении органов местного самоуправления по исполнению наказаний осуждённых к исправительным работам законодательными актами не установлено.

Вопрос. Каковы полномочия органов местного самоуправления по созданию условий для оказания медицинской помощи населению и в каком объёме законами субъектов РФ определяется их деятельность в данной сфере? В частности, могут ли определяться формы и направления расходования средств местных бюджетов городских округов и муниципальных районов, расходные обязательства муниципальных образований по осуществлению данной деятельности.

Ответ. Полномочия органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в сфере охраны здоровья определены ст. 17 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Кроме того, в других положениях закона упоминаются некоторые иные полномочия органов местного самоуправления. К сожалению, в действующей редакции закона не учитывается разница между понятиями «вопрос местного значения» и «полномочия по решению вопроса местного значения», а также между ними и отдельными государственными полномочиями, переданными органам местного самоуправления. На основе систематического толкования и исходя из презумпции непротиворечивости законодательства полномочия органов местного самоуправления, названные в п. 3–7 ст. 17 и иных нормах Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» следует рассматривать как полномочия по решению вопроса местного значения «создание условий для оказания медицинской помощи населению». Кроме того, по вопросу о содержании деятельности органов местного самоуправления по созданию условий для оказания медицинской помощи населению см. также письма Минздравсоцразвития России от 01.04.2011 № 20-1/10/7-671 и от 13.05.2011 № 20-1/10/7-1172 (размещены на сайте Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления).

В соответствии со ст. 6, 17 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъектов РФ не могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Согласно ч. 3 ст. 18 того же закона законы субъектов РФ не могут содержать положений, определяющих объём расходов за счёт средств местных бюджетов. Ст. 86 БК РФ также закрепляется, что расходные обязательства муниципального образования, связанные с решением вопросов местного значения, устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно.

В формулировке «создание условий для оказания медицинской помощи населению в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и законом субъекта Российской Федерации» (п. 1 ст. 17 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации») подразумевается регулирование законом субъекта РФ не деятельности органов местного самоуправления по созданию условий для оказания медицинской помощи населению, а порядка оказания медицинской помощи. Структура рассматриваемой нормы означает, что оказание медицинской помощи населению осуществляется в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и законом субъекта РФ, а органы местного самоуправления создают условия для оказания такой помощи.

Таким образом, законами субъектов РФ не могут быть установлены полномочия органов местного самоуправления по решению вопроса местного значения «создание условий для оказания медицинской помощи населению», а также формы и направления расходования средств местных бюджетов городских округов и муниципальных районов, расходные обязательства муниципальных образований по осуществлению данной деятельности.

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

Ответ. К вопросам местного значения городских поселений, муниципальных районов и городских округов относится организация оказания ритуальных услуг и содержание мест захоронения. Полномочия органов местного самоуправления по решению данного вопроса местного значения конкретизируются в Федеральном законе от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле». Кроме того, в соответствии с п. 9 ч. 1, ч. 1.1 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления в целях решения данного вопроса местного значения могут осуществлять и иные полномочия, установленные ч. 1 ст. 17 указанного Федерального закона, иными федеральными законами, уставами муниципальных образований. В частности, согласно ст. 86 БК РФ органы местного самоуправления вправе самостоятельно устанавливать расходные обязательства муниципального образования по решению вопросов местного значения.

В соответствии со ст. 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 предоставление указанных услуг бесплатно за счёт средств местного бюджета.

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 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294) 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 РФ, 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 требований

муниципальных правовых актов, которые приняты по вопросам местного значения, установленным ст. 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 РФ.

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 внимание на то, что согласно ч. 1 ст. 8 Федерального закона № 294-ФЗ уведомление о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности направляется в уполномоченный Правительством РФ в соответствующей сфере федеральный орган исполнительной власти, а не в орган местного самоуправления.

В ч. 1 ст. 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 осуществляются 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 РФ 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 РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Аналогичное положение содержится в Лесном кодексе РФ 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 ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ в нем 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.

Ст. 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 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ч. 3 ст. 15) запрещает совмещение функций органов власти и функций хозяйствующих субъектов, кроме случаев, предусмотренных законодательством. Например, предусматривает, что местная администрация, являясь орга-

ном местного самоуправления, является и муниципальным учреждением (ч. 7 ст. 37, ч. 2 ст. 41). Однако в отношении обычных муниципальных учреждений, создаваемых в соответствии с ч. 4 ст. 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 т. п.).

Вопрос. При определении полномочий органов местного самоуправления в Федеральном законе 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. Однозначное юридическое значение понятий «организация», «создание условий», «обеспечение» Федеральным законом не дано. Значения этих понятий следует определять из содержания норм Федерального закона, положений Конституции РФ, на основании которых сформулированы вопросы местного значения, а также положений законодательных актов, регулирующих решение вопросов местного значения органами местного самоуправления.

Анализ положений Федерального закона ведёт к следующим выводам.

Указанные понятия, зачастую, используются в сходных значениях.

Понятие «организация» в большей степени означает осуществление исполнительно-распорядительных функций.

Понятие «создание условий» преимущественно указывает на осуществление нормативно-правового регулирования и создание условий, благоприятных для данного вида деятельности.

Понятие «обеспечение» указывает на обязательность решения органами местного самоуправления вопроса местного значения.

При этом правовое регулирование влечёт и исполнительно-распорядительную деятельность, а деятельность местных администраций основывается на положениях нормативных актов.

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. 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.

Порядок реализации отдельных полномочий по решению вопросов местного значения регулируется отраслевыми федеральными законами, а также нормативными правовыми актами Правительства РФ и законами субъектов РФ, принятыми в соответствии с федеральными законами.

Для реализации указанных положений органы местного самоуправления могут и обязаны применить все имеющиеся в их распоряжении правовые, управленческие, материальные и финансовые ресурсы.

При этом органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают приоритеты в направлении средств на решение вопросов местного значения и определяют объём финансирования.

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

Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (статья 17)

Вопрос. Вправе ли органы местного самоуправления самостоятельно устанавливать порядок и очерёдность предоставления служебных жилых помещений из состава муниципального жилищного фонда?

Ответ. В соответствии с п. 1 и 3 ч. 1 ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ в собственности муниципальных образований может находиться:

- имущество, предназначенное для решения установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения;
- имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Иными словами, муниципальные образования вправе владеть имуществом, необходимым для решения вопросов местного значения и соответственно обеспечения деятельности сотрудников, занимающихся решением этих вопросов местного значения.

Следует отметить, что в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 19 ЖК РФ муниципальным жилищным фондом признаётся совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальным образованиям. Согласно п. 2 ч. 3 ст. 19 ЖК РФ специализированный жилищный фонд – это совокупность предназначенных для проживания отдельных ка-

тегорий граждан жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов.

П. 1 ч. 1 ст. 92 ЖК РФ к жилым помещениям специализированного жилищного фонда относятся служебные жилые помещения. При этом ч. 2 ст. 92 ЖК РФ определено, что в качестве специализированных жилых помещений используются жилые помещения муниципального жилищного фонда.

Ст. 93 ЖК РФ предусмотрено, что служебные жилые помещения предназначены для проживания граждан в связи с характером их трудовых отношений с органом местного самоуправления или муниципальным учреждением в связи с прохождением службы, в связи с избранием на выборные должности в органы местного самоуправления.

При этом ч. 1 ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Таким образом, органы местного самоуправления вправе самостоятельно устанавливать порядок и очерёдность предоставления служебных жилых помещений из состава муниципального жилищного фонда.

Вопрос. Какие существуют особенности применения института перераспределения полномочий в соответствии с законом субъекта РФ между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ?

Ответ. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ предоставил субъектам РФ право своими законами осуществлять перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ (за исключением ряда полномочий органов местного самоуправления, обеспечивающих конституционный принцип самостоятельности муниципальных образований). При этом такое перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, принявшего данный закон.

Указанный новый правовой институт должен применяться с учётом следующих правовых позиций.

Во-первых, исходя из принципа юридической иерархии актов, возможность перераспределения законом субъекта РФ полномочий, разграниченных отраслевым федеральным законом, может быть возможна лишь в том случае, если в соответствующем отраслевом федеральном законе предполагается такое перераспределение. Федеральный закон от 29.12.2014 № 485-ФЗ утвердил такой подход.

Во-вторых, следует отметить, что в Конституции РФ (ч. 2 ст. 132) предусматривается единственно возможный способ передачи государ-

ственных полномочий органам местного самоуправления – путём наделения законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В связи с этим перераспределение полномочий (временное по своей природе) возможно только с муниципального на региональный уровень власти, т. е. только по вопросам местного значения, и «перераспределённые» таким образом полномочия остаются полномочиями по решению вопросов местного значения, осуществление которых временно передаётся субъекту РФ. Передача же полномочий, установленных федеральными законами для регионального уровня власти, от органов государственной власти субъекта РФ органам местного самоуправления возможна только путём наделения законом субъекта РФ органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, причём перечень полномочий, которые могут передаваться, исчерпывающим образом определён в ч. 6 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ.

При этом в любом случае при перераспределении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления необходимо руководствоваться нормами ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ, являющейся составной частью российской правовой системы и нормативным правовым актом более высокой юридической силы, чем федеральный закон (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ), и прежде всего установленным ею принципом subsidiarity (ч. 3, 4 ст. 4 Хартии): осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам; передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учётом объёма и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии; предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными; они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом; необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся.

В-третьих, согласно БК РФ (ст. 65, 84–86) бюджеты публично-правовых образований предназначены для исполнения расходных обязательств соответствующего публично-территориального образования, которые обуславливаются установленным законодательством РФ разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления и в соответствии с которыми осуществляется формирование расходов бюджетов бюджетной системы РФ (ст. 13, 14, 15 и 65).

Из изложенных в постановлении от 30.06.2006 № 8-П и определении от 07.12.2006 № 542-О правовых позиций Конституционного Суда РФ следует, что при передаче имущества от одного публичного собственника к другому в связи с перераспределением публичных полномочий (независимо от состава публично-территориальных субъектов, выступающих участниками такой передачи, и направления движения находящегося в публичной собственности имущества) предполагается при его реализации соблюдение общих принципов и гарантий, к числу которых относятся наличие волеизъявления всех заинтересованных субъектов и согласованность действий соответствующих уполномоченных органов, что обуславливает учёт позиции органов местного самоуправления.

Следует иметь в виду, что нормами Конституции РФ и законодательства РФ не допускается возможность произвольного изъятия в связи с перераспределением полномочий ни доходов из местных бюджетов в бюджеты субъектов РФ, ни объектов муниципальной собственности.

С учётом применения указанных правовых позиций, полагаем, что институт в целом соответствует федеративной природе российского государства и, при правильном его применении, может быть эффективным инструментом реализации полномочий с учётом региональных и местных условий, а также организационных, кадровых и финансовых возможностей муниципальных образований. В то же время отдельные вопросы реализации данного института могут быть предметом дальнейшего уточнения и конкретизации в федеральных законах.

Вопрос. Допускается ли согласно ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъекта РФ осуществлять перераспределение полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов?

Ответ. Нормы ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ не предусматривают возможность перераспределения законами субъекта РФ полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов, поскольку в них идёт речь только о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ.

Вопрос. На какой срок законом субъекта РФ допускается перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ?

Ответ. В соответствии с ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ перераспределение указанных полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. При этом такие законы субъекта РФ должны вступать в силу с начала очередного финансового года.

Буквальное толкование данных норм однозначно указывает на связь срока, на который полномочия перераспределяются, со сроком полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принявшего соответствующий закон субъекта Российской Федерации. При этом, устанавливая минимальный период действия перераспределения (срок полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации текущего созыва), данные нормы Федерального закона № 131-ФЗ не исключают возможность перераспределения и на более длительный срок.

Ограничение минимального срока реализации дискреционных полномочий субъектами правового регулирования применяется в федеральном законодательстве и в данной конкретной норме Федерального закона № 131-ФЗ в целях обеспечения стабильности объёма компетенции участников соответствующих правоотношений.

Если предположить, что субъект РФ вправе в любой момент времени мотивированно или немотивированно внести изменения в свой закон о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации или вовсе отменить такой закон, то это означает, что перераспределение конкретных полномочий может действовать менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такая трактовка противоречит прямому предписанию, содержащемуся во втором предложении ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ и, следовательно, неправомерна.

Поэтому внесение изменений в данный закон субъекта РФ до истечения срока его действия или досрочное признание утратившим силу этого закона не допускается.

Вопрос. В случае передачи полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта РФ путём их перераспределения законом субъекта РФ за счёт каких средств должно осуществляться их финансовое обеспечение и из каких бюджетов?

Ответ. Согласно БК РФ (ст. 65, 84–86) бюджеты публично-правовых образований предназначены для исполнения расходных обязательств соответствующего публично-территориального образования, которые обуславливаются установленным законодательством РФ разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления и в соответствии с которыми осуществляется формирование расходов бюджетов бюджетной системы РФ (ст. 13, 14, 15 и 65).

Из изложенных в постановлении от 30.06.2006 № 8-П и определении от 07.12.2006 № 542-О правовых позиций КС РФ следует, что положения

ч. 11 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ закрепляют общий порядок передачи имущества от одного публичного собственника к другому в связи с перераспределением публичных полномочий и – независимо от состава публично-территориальных субъектов, выступающих участниками такой передачи, и направления движения находящегося в публичной собственности имущества – предполагают при его реализации соблюдение общих принципов и гарантий, к числу которых относятся наличие волеизъявления всех заинтересованных субъектов и согласованность действий соответствующих уполномоченных органов, что обуславливает учёт позиции органов местного самоуправления и в том случае, когда муниципальное образование выступает в роли получателя имущества, находящегося в собственности РФ, т. е. при передаче имущества из федеральной собственности в собственность муниципальную.

Следует иметь в виду, что нормами Конституции РФ и законодательства РФ не допускается как возможность изъятия доходов из местных бюджетов в бюджеты субъектов РФ, так и объектов муниципальной собственности для исполнения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, временно перераспределённым для исполнения органами государственной власти субъекта РФ.

Вопрос. Следует ли различать процедуру перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ, предусмотренную в ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, и процедуру разграничения полномочий между уровнями публичной власти?

Ответ. В соответствии с Конституцией РФ Российская Федерация является федеративным государством, его федеративное устройство основано, в том числе, на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ (ч.1 ст. 1, ч. 3 ст. 5).

Согласно ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъекта РФ может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. Процедуру перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ следует отличать от процедуры разграничения полномочий между уровнями публичной власти, которая осуществляется путём отнесения, в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и в ряде случаев принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ к компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления собственных полномочий по решению тех или иных вопросов по предметам их ведения.

Вопрос. Возможно ли опубликование муниципальных правовых актов только на сайте в сети Интернет? Вправе ли органы местного самоуправления для этого выступить учредителем (зарегистрировать) сетевое издание?

Ответ. Нормы Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее – Закон о СМИ), вступившие в силу с 10 ноября 2011 года, вводят новую форму периодического распространения массовой информации – сетевое издание, представляющее собой сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Вместе с тем, оценивая возможность использования сетевого издания в качестве официального публикатора муниципальных правовых актов, необходимо учитывать следующее.

Во-первых, ст. 12 Закона о СМИ освобождает органы государственной власти и органы местного самоуправления от регистрации средств массовой информации, создаваемых исключительно для издания их официальных сообщений и материалов, нормативных и иных актов. В то же время, Закон о СМИ единственным признаком, отличающим обычный сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет от сетевого средства массовой информации, считает регистрацию сайта в «качестве средства массовой информации в соответствии с настоящим Законом» (ст. 2). Далее статьёй 8 прямо установлено, что сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, не зарегистрированный в качестве средства массовой информации, средством массовой информации не является. Таким образом, интернет-сайт, хотя и созданный органами власти, но не прошедший в установленном Законом о СМИ порядке регистрацию, статуса средства массовой информации приобрести не может.

Во-вторых, Федеральный закон № 131-ФЗ (п. 7 ч. 1 ст. 17) в целях опубликования муниципальных правовых актов относит к полномочиям органов местного самоуправления учреждение только печатного средства массовой информации. Следовательно, выступать учредителями средств массовой информации, распространяемых в иных формах, органы местного самоуправления не вправе. В регистрации сетевого средства массовой информации органу местного самоуправления должно быть отказано на основании п. 3 ч. 1 ст. 13 Закона о СМИ.

В-третьих, размещение информации в сети Интернет в системе действующего правового регулирования лишь дополняет обычное опубликование (обнародование). Положения ряда законодательных актов (например, ч. 9, 14 ст. 24, ч. 7 ст. 28 ГрадК РФ), Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (например, ст. 10) и др.) предусматривают распространение определённой информации через сеть Интернет (помимо опубликования в печати). Такое распространение осуществляется путём размещения тех или иных сведений (данных) на официальных страницах (сайтах) органов власти. Однако анализ указанных законодательных актов позволяет сделать вывод о вспомогательном значении электронного способа рас-

пространения информации по отношению к печатному. К тому же требования использовать для этого сетевые средства массовой информации законодатель не устанавливает.

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.

С учётом изложенного, опубликование (обнародование) муниципальных правовых актов только в сетевых изданиях не может быть признано допустимым. Регистрация официальных сайтов муниципальных образований (органов местного самоуправления) в качестве сетевых изданий является не только неправомерной, но и нецелесообразной.

Вопрос. Закон «О средствах массовой информации» (ст. 48) предусматривает право редакции подать заявку на аккредитацию в государственный орган. При этом в ст. 48 Закона органы местного самоуправления не упомянуты. Обязаны ли органы местного самоуправления устанавливать правила аккредитации при них журналистов?

Ответ. При применении Закона о СМИ необходимо учитывать произошедшие с момента вступления этого Закона в силу (08.02.1992) изменения в законодательстве РФ, в частности признание и гарантирование в РФ местного самоуправления, которое обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения и органы которого не входят в систему органов государственной власти (ст. 12, ч. 1 ст. 130 Конституции РФ, ст. 1 Федерального закона № 184-ФЗ, ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ).

В связи с этим положения Закона о СМИ, в которых указывается на государственные органы (например, ч. 1 ст. 3, ч. 4 ст. 18, ч. 5 ст. 19, ч. 1 ст. 25, ч. 2 ст. 35, п. 2 ч. 1 ст. 47, ч. 2 ст. 48, ст. 56, п. 3 и 4 ч. 1 ст. 57, ч. 1 ст. 58, п. 3 ч. 1 ст. 61), необходимо понимать как относящиеся не только к органам государственной власти и иным государственным органам, но и к органам местного самоуправления. При этом положения п. 4 ч. 1 ст. 57 названного Закона, в частности, касаются дословного воспроизведения фрагментов выступлений членов выборных органов государственной власти и местного самоуправления.

Аналогичной позиции придерживается, в частности, Верховный Суд РФ, о чём свидетельствует Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2010 № 16 «О практике применения судами Закона РФ «О средствах массовой информации».

Институт аккредитации журналистов (корреспондентов), предусмотренный ст. 48 Закона о СМИ, относится к законным способам поиска

и получения информации в целях дальнейшего производства и распространения её для неограниченного круга лиц и предоставляет аккредитованным журналистам дополнительные возможности для поиска и получения информации.

По смыслу данной статьи цель аккредитации состоит в создании для аккредитованных журналистов наиболее благоприятных условий для получения информации по сравнению с неаккредитованными коллегами. Однако отсутствие аккредитации не должно препятствовать журналисту получать интересующую его информацию.

Ст. 48 Закона о СМИ не обязывает органы местного самоуправления устанавливать правила аккредитации при них журналистов. Закон по сути лишь предусмотрел возможность установления таких правил. При этом Закон о СМИ в ст. 47 закрепляет основной перечень прав журналиста, которыми он может воспользоваться для сбора информации.

В случае, если в государственном органе, органе местного самоуправления отсутствует положение об аккредитации, то данный орган обязан аккредитовать при себе журналистов без каких-либо условий, так как отсутствие правил аккредитации не лишает редакцию прав, предоставленных ст. 48 Закона о СМИ.

Следует при этом подчеркнуть, что предоставление информации о деятельности органов власти является их обязанностью, а не правом (ст. 38 Закона о СМИ). Открытость деятельности государственных органов и возможность граждан получать достоверную информацию об их деятельности российское законодательство рассматривает как одну из гарантий возможности граждан осуществлять контроль за деятельностью органов государственной власти и участвовать в управлении делами государства.

Вопрос. Могут ли органы местного самоуправления, муниципальные унитарные предприятия, быть учредителями и соучредителями телевизионных средств массовой информации после 1 января 2006 года?

Ответ. Федеральный закон, равно как и Закон о СМИ не ограничивают право муниципальных унитарных предприятий учреждать средства массовой информации (в том числе, телевидение). В то же время, поскольку муниципальное унитарное предприятие является юридическим лицом со специальной правоспособностью, право учреждать средства массовой информации должно быть закреплено в его уставе, а цели создания самого унитарного предприятия должны соответствовать предусмотренным в законе (ст. 113 ГК РФ, ч. 4 ст. 8, ч. 3 ст. 9 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»). А в связи с тем, что имущество, закреплённое за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения, остаётся в собственности муниципального образования, данное имущество должно соответствовать требованиям, установленным ст. 50 Федерального закона.

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 п. 6 ч. 1 ст. 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 т. п.) опубликование в печатных средствах массовой информации не целесообразно 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 п. 7 ч. 1 ст. 17 Феде-

рального 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 ст. 18 и 19 Закона РФ от 27.12.1991 № 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 юридический статус редакции. 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 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, без проведения конкурсных процедур, предусмотренных законодательством о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, 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 ч. 3 ст. 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 № 44-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 второго ст. 69.1 БК РФ.

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 абз. 3 ст. 69.1 БК РФ.

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 ст. 78 БК РФ.

Следует особо обратить внимание на то, что применение конкурсных процедур, предусмотренных положениями Федерального закона № 44-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 № 44-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 только 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

Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (статья 19)

Вопрос. В ст. 19 Федерального закона установлено, что полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесённым настоящим Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. В соответствии с п. 4 ч. 7 ст. 85 Правительство РФ должно было до 1 января 2005 года внести в Государственную Думу Федерального Собрания РФ законопроекты, с целью приведения федеральных законов в соответствие с Федеральным законом.

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 к вопросам местного значения, которыми органы местного самоуправления не наделены как отдельными государственными полномочиями?

Ответ. Да, обязаны.

В соответствии с Конституцией РФ федеральные законы имеют верховенство и применяются на всей территории РФ и не могут противоре-

чить положениям Конституции и федеральным конституционным законам. Возможность установления каких-либо иерархических отношений между федеральными законами Конституцией не предусмотрена. Следовательно, федеральные законы имеют равную юридическую силу, и их положения должны применяться до утраты ими юридической силы.

Вопрос. Органы местного самоуправления сельских Советов 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 ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 15.11.1997 № 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 РФ.

Представительный орган сельского поселения или муниципального района могут внести в законодательный орган субъекта РФ соответствующую законодательную инициативу.

Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (статья 20)

Вопрос. Возможно ли в рамках Федерального закона № 131-ФЗ исполнение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, не органами местного самоуправления, а силами муниципальных учреждений?

Ответ. В соответствии со ст. 132 Конституции РФ отдельными государственными полномочиями могут наделяться исключительно органы местного самоуправления. Аналогичная норма закреплена в главе 4 Федерального закона № 131-ФЗ.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ органами местного самоуправления являются избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделённые собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Таким образом, Федеральный закон № 131-ФЗ выделил два основных признака органа местного самоуправ-

ления – это особый порядок формирования и наличие соответствующих полномочий.

В структуру органов местного самоуправления согласно ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ входят представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, а также иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления. Структура, закреплённая Федеральным законом № 131-ФЗ, является достаточно гибкой, поскольку предусматривает возможность создания иных органов местного самоуправления. Иные органы местного самоуправления должны так же, как и органы, указанные в ст. 34, избираться непосредственно населением или образовываться представительным органом муниципального образования и наделяться уставом муниципального образования соответствующими полномочиями. При наделинии их правами юридического лица, такие органы будут являться муниципальными учреждениями (ч. 2 ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ).

Муниципальные образования самостоятельно определяют состав и компетенцию таких «иных» органов местного самоуправления. Такие органы могут наделяться отдельными государственными полномочиями, но не в силу того что их организационно-правовая форма – муниципальные учреждения. Главный критерий здесь то, что они – органы местного самоуправления.

На основании изложенного муниципальным учреждениям, не являющимся органами местного самоуправления, такие полномочия передаваться не могут.

Вопрос. В ч. 3 ст. 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 РФ, 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 для исполнения отдельных государственных пол-

номочий, которыми они наделены, органы местного самоуправления, физические и юридические лица, понёвшие 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 ст. 245–250 ГПК.

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 ст. 254–258 ГПК.

Норма ч. 3 ст. 20 Федерального закона 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

Муниципальные выборы (статья 23)

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

Ответ. В соответствии с ч. 3 ст. 23 Федерального закона № 131-ФЗ законом субъекта РФ устанавливаются виды избирательных систем,

которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. В соответствии с установленными законом субъекта РФ видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

Приведённое положение Федерального закона означает, что закон субъекта РФ должен обеспечивать возможность выбора муниципальным образованием одной избирательной системы из нескольких, установленных субъектом РФ.

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

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

Ответ. В соответствии со ст. 34 Федерального закона 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 № 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 РФ, органы местного самоуправления, прокурор имеют право обратиться в суд, который вправе возложить на избирательную комиссию субъекта РФ 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 РФ граждане не выступят 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 ст. 3 Федерального закона от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». Число депутатов представительного органа должно соответствовать минимальной численности, установленной Федеральным законом, как это предусмотрено ст. 4 Федерального закона № 138-ФЗ.

**Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа
местного самоуправления, выборного должностного лица
местного самоуправления, голосование по вопросам изменения
границ муниципального образования, преобразования
муниципального образования (статья 24)**

Вопрос. Распространяется ли действие ч. 2.1 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ в случае, когда не менее половины мандатов на муниципальных выборах в представительном органе муниципального образования распределяется между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями, на всех депутатов представительного органа, либо отзыв не применяется только в отношении депутатов, избранных в составе указанных списков?

Ответ. Одной из форм непосредственного участия населения муниципального образования в осуществлении местного самоуправления является отзыв избранных депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Согласно ч. 2 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования.

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

Процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

Предусмотренные Федеральным законом № 131-ФЗ нормы (наличие судебного решения и необходимое для отзыва количество избирателей) являются важной гарантией прав депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления органов местного самоуправления и обеспечивают возможность защиты от принятия необоснованного решения о досрочном прекращении их полномочий.

Вместе с тем, в соответствии с ч. 2.1 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ в случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования заме-

шаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется.

Данная норма распространяется и на депутатов, избранных в составе списков, и на депутатов, избранных по мажоритарной системе, иначе статус депутатов будет неодинаков.

Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования (статья 25)

Вопрос. Какой должна быть процедура выдвижения и регистрации кандидатов на должность главы муниципального образования, а также процедура голосования на сходе граждан?

Ответ. Особое внимание Федеральным законом № 131-ФЗ уделено формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Среди этих форм законодателем выделены два вида схода граждан. Это сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования (ст. 25), и сход граждан, на котором решаются различные вопросы населённого пункта или поселения (ст. 25.1).

В ст. 25 Федерального закона № 131-ФЗ закреплены нормы, посвящённые сходу граждан, осуществляющему полномочия представительного органа муниципального образования. Сход граждан правомочен при участии в нём более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесённые к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Он может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек. Проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации. Участие в сходе граждан выборных должностных лиц местного самоуправления является обязательным.

На сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан. Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

П. 1 ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрены различные способы избрания главы муниципального образования. Так, глава муниципального образования может избираться на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. При этом в данном пункте сделана оговорка для

поселений, в которых полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан. В них глава избирается на сходе и исполняет полномочия главы местной администрации. Данная норма является императивной.

Избрание главы муниципального образования на сходе (равно как и избрание главы муниципального образования представительным органом муниципального образования) не является выборами в смысле Федерального закона № 67-ФЗ, в связи с чем нормы этого Закона, касающиеся процедуры проведения выборов, в полном объёме к нему не применяются.

С учётом того, что сход граждан осуществляет полномочия представительного органа местного самоуправления, в том числе отнесённые к его исключительной компетенции, представляется, что процедура выдвижения кандидатов на должность главы муниципального образования, правила голосования на сходе граждан должны быть аналогичны правилам, предусмотренным для представительного органа муниципального образования, и отражены в уставе муниципального образования.

Учитывая, что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчётность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ (ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ), целесообразно в законе субъекта РФ подробно урегулировать вопросы, связанные со сходом граждан, в том числе и порядок избрания главы муниципального образования на сходе, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования.

Территориальное общественное самоуправление (статья 27)

Вопрос. Возможно ли заключение срочного трудового договора между органами местного самоуправления и председателями ТОС или старостами и оплата их труда за счёт средств местных бюджетов?

Ответ. Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрено, что одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления является территориальное общественное самоуправление (ТОС).

Финансовые и имущественные ресурсы ТОС могут включать имущество, переданное ему в управление, добровольные взносы и пожертвования юридических и физических лиц, доходы от собственной хозяйственной деятельности, а также средства местного бюджета, переданные органу ТОС для осуществления своих полномочий, в соответствии с основными направлениями деятельности, предусмотренными уставом ТОС, на основании договора между органами ТОС и органами местного самоуправления.

Согласно ч. 11 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Направления расходования финансовых средств на поддержку деятельности органов ТОС предусматриваются с учётом необходимости осуществления органами ТОС своих полномочий в соответствии с уставом ТОС, в том числе на финансовую поддержку при проведении культурных, спортивных, лечебно-оздоровительных и иных мероприятий, организацию деятельности, направленной на достижение уставных целей и удовлетворение потребностей членов ТОС (в том числе, поощрение активных участников и иные меры поддержки членов ТОС), создание объектов коммунально-бытового и социально-культурного назначения, обеспечение их содержания и эксплуатации.

Создание органами местного самоуправления соответствующих условий для развития ТОС и привлечения жителей к реализации собственных инициатив по вопросам местного значения может осуществляться путём финансовой поддержки органов ТОС, оказываемой в соответствии с Бюджетным кодексом РФ (в том числе путём предоставления субсидий некоммерческим организациям), муниципальными правовыми актами, предусматривающими порядок и условия оказания такой поддержки.

При этом Федеральным законом не предусматривается возможность заключения с председателями ТОС срочных трудовых договоров и оплаты их труда за счёт средств местного бюджета, поскольку трудовых отношений между ними не возникает.

Что касается вопроса о старостах, следует учитывать следующее.

Согласно ч. 1 ст. 33 Федерального закона № 131-ФЗ, наряду с предусмотренными настоящим Федеральным законом формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции РФ, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов РФ.

В силу данной правовой нормы институт старост является одной из форм реализации права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления. Реализация указанного права может устанавливаться законом субъекта РФ, уставом муниципального образования либо иным муниципальным нормативным правовым актом. От того, как данный вопрос решён законом субъекта РФ, зависит его реализация в муниципальном образовании.

Вопрос. Насколько правомерна организация территориального общественного самоуправления на внутригородской территории городов федерального значения?

Ответ. В соответствии с Конституцией РФ (статья 131) и Федеральным законом № 131-ФЗ (ч.1 ст. 10) местное самоуправление осуществля-

ется на всей территории РФ 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.

Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрены особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения – Москве и Санкт-Петербурге. Подобные особенности предусматривались и Федеральным законом от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В этой связи необходимо иметь в виду правовую позицию КС РФ, выраженную в отношении этих особенностей. В определениях КС РФ от 09.06.2004 № 231-О от 10.11.2002 № 281-О и от 05.06.2003 № 274-О отмечалось, что недопустимо лишение населения данных городских поселений права на местное самоуправление и установление Москвой и Санкт-Петербургом как субъектами РФ ограничений федеральных гарантий местного самоуправления, если такие ограничения не следуют непосредственно из федерального законодательства.

Что касается соответствующих положений федерального законодательства, предполагающих возможность учёта особенностей местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге, то, как указал КС РФ, они носят бланкетный характер, отсылают к федеральным законам и законам субъектов РФ и не допускают самостоятельного установления Москвой и Санкт-Петербургом как субъектами РФ ограничений федеральных гарантий местного самоуправления.

В упомянутом определении КС РФ от 05.06.2003 № 274-О также указывалось, что особенности статуса городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, – территории которых как субъектов РФ, где в соответствии с прямым указанием Конституции РФ осуществляется государственная власть (ч. 2 ст. 11, ч. 1 ст. 77), совпадают с их территориями как городских поселений, где обязательным является осуществление местного самоуправления, – определяют необходимость принятия мер, в том числе законодательных, для разграничения государственной власти и местного самоуправления, с тем чтобы обеспечить баланс интересов города федерального значения как субъекта РФ и находящихся на его территории муниципальных образований, не допустить произвольное ограничение права населения на осуществление местного самоуправления.

Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит каких-либо ограничений, связанных с осуществлением территориального общественного самоуправления на внутригородских территориях городов федерального значения.

ТОС является одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, которое может осуществляться на части тер-

ритории поселения (ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ). Согласно ч. 3 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ 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.

В соответствии с нормами ч. 11 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ порядок организации и осуществления ТОС помимо Федерального закона № 131-ФЗ определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Согласно п. 3 ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ в уставе муниципального образования должны определяться формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путём образования органов территориального общественного самоуправления. Таким образом, вопросы, касающиеся ТОС, должны найти своё отражение в уставах и поселений, и муниципальных районов, и внутригородских территорий (внутригородских муниципальных образований) города федерального значения.

Учитывая изложенное, организация ТОС на внутригородской территории города федерального значения правомерна. Запрет или ограничение на организацию территориального общественного самоуправления на указанной территории является нарушением права граждан на осуществление местного самоуправления, закреплённого Конституцией РФ.

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 РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» место жительства – 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 РФ. Данное понятие применяется во всех случаях, когда в законодательстве идёт речь о месте жительства гражданина, в том числе в положениях Федерального закона об организации территориального общественного самоуправления.

Вопрос. Вправе ли представительный орган муниципального образования устанавливать муниципальным правовым актом ограничение «на одной территории – одно ТОС»?

Ответ. Согласно ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ с предложениями о границах территории, на которой осуществляется ТОС, выступают граждане. Если в отношении одной и той же территории, например, жилого дома, таких инициатив будет несколько, то необходимо зарегистрировать в качестве ТОС предложение, поступившее первым.

Для того, чтобы в дальнейшем не возникало каких-либо разногласий по организации ТОС на тех территориях, где уже таковые зарегистрированы, представительный орган муниципального образования вправе предусмотреть в муниципальном правовом акте норму о том, что на одной территории может действовать одно ТОС.

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 ТОСам. Вместе с тем органы местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом 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.

Вопрос. Финансируется ли деятельность по организации ТОС, осуществляется ли материальное обеспечение органов ТОС из средств местного бюджета?

Ответ. ТОС является самоорганизацией граждан, объединяющихся 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.

Публичные слушания (статья 28)

Вопрос. Необходимо ли выносить на публичные слушания проекты муниципальных правовых актов, затрагивающие вопросы регламентиро-

вания благоустройства территорий, если они носят иное название и затрагивают не только вопросы благоустройства?

Ответ. В соответствии с п. 3 ч. 3 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ проекты правил благоустройства территорий подлежат обязательному рассмотрению на публичных слушаниях.

П. 1 ч. 3 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ чётко определены случаи, когда проведение публичных слушаний не требуется – это случаи внесения изменений в устав исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией РФ, федеральными законами.

Следовательно, проекты муниципальных правовых актов, затрагивающие вопросы регламентирования благоустройства территорий, должны выноситься на публичные слушания в обязательном порядке, независимо от их названия.

Вопрос. По проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования были проведены публичные слушания. С учётом результатов слушаний он был принят представительным органом муниципального образования в первом чтении. При рассмотрении проекта во втором чтении депутатом представительного органа была внесена новая поправка, не связанная с приведением устава в соответствие с федеральным законодательством.

Возможно ли при рассмотрении указанного проекта во втором чтении принятие поправок к нему без рассмотрения их на публичных слушаниях?

Ответ. Согласно положениям п. 1 ч. 3 ст. 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 РФ, федеральными законами.

Вопросы местного значения определены ст. 14, 15, 16, 16.2, а полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения – ст. 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 ч. 1 ст. 5, ч. 1 ст. 6 и ч. 1.1 ст. 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 РФ (в части, определяющей вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления) и в связи с приведени-

ем в соответствии с положениями ст. 14, 15, 16, 16.2 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 должны выноситься на публичные слушания в обязательном порядке.

Таким образом, если при рассмотрении проекта муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования во втором чтении вносится поправка, не связанная с приведением устава в соответствие с федеральным законодательством, проведение публичных слушаний становится обязательным.

ОРГАНЫ И ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Органы местного самоуправления (статья 34)

Вопрос. Как правильно осуществить переход к модели «единой администрации» муниципального района и поселения – административного центра этого района: через ликвидацию местной администрации поселения как юридического лица или через реорганизацию (объединение) юридических лиц – местных администраций района и поселения? Кто может принять решение о реорганизации данных юридических лиц – представительный орган муниципального района или представительный орган поселения?

Ответ. В соответствии с абз. 3 ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. Это положение само по себе указывает на то, что местная администрация муниципального района является правопреемником местной администрации соответствующего поселения, как в публично-правовом (полномочия), так и гражданско-правовом (обязательства) отношении.

Органы местного самоуправления, включая местную администрацию, хотя и обладают правами юридического лица, имеют особое правовое положение. Согласно ст. 125 ГК РФ в гражданско-правовых отношениях они действуют не в собственном качестве, а от имени и в интересах

муниципальных образований; они вправе своими действиями приобретать и осуществлять права и обязанности исключительно в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. В связи с этим к ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов правоотношений (п. 2 ст. 124 ГК РФ). Согласно ч. 2 ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления как муниципальные казённые учреждения образуются для осуществления управленческих функций, т. е. публично-правовых функций по решению вопросов местного значения.

Права и обязанности по гражданско-правовым обязательствам, приобретаемые органами местного самоуправления, принадлежат не им как юридическим лицам, а муниципальному образованию, от имени которого они действуют как органы власти. Соответственно, при упразднении органа местного самоуправления гражданские права, приобретённые им при осуществлении публичных полномочий, переходят к органу местного самоуправления, к которому переходят сами полномочия.

Таким образом, в рассматриваемом случае при упразднении местной администрации поселения приобретённые ею гражданские права и обязанности в любом случае переходят к местной администрации муниципального района, независимо от того, каким образом будет оформлено прекращение существования местной администрации поселения в качестве юридического лица (реорганизация или ликвидация). При этом, учитывая, что с публично-правовой точки зрения происходит упразднение местной администрации поселения как органа местного самоуправления и возложение её функций на местную администрацию муниципального района, а не объединение двух указанных местных администраций, более правильным представляется и в гражданско-правовом смысле осуществлять ликвидацию соответствующего казённого учреждения, а не объединение его с другим юридическим лицом – местной администрацией муниципального района.

Что касается вопроса об органе, уполномоченном осуществлять ликвидацию или реорганизацию местной администрации поселения, следует отметить следующее. Согласно абз. 3 ч. 2 ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются устав муниципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица. Соответственно, достаточным основанием для внесения изменений в государственный реестр, в том числе исключения органов местного самоуправления из единого государственного реестра юридических лиц, также является устав (решение о внесении изменений в устав) соответствующего муниципального образования (в данном случае – поселения).

Вопрос. Положение об исполнении администрацией муниципального района полномочий поселения, являющегося административным центром, распространяется только на ситуации, когда административным центром является поселение, состоящее из одного населённого пункта? Глава района исполняет полномочия главы администрации. Возможно ли в такой ситуации применение указанного положения?

Ответ. В соответствии с ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. В этом случае в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется.

Действительно, понятие административного центра, установленное в ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ, рассматривает в качестве такового населённый пункт, а не поселение. Однако из системного анализа нормы ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ не следует вывод о том, что её действие распространяется исключительно на ситуацию, когда административным центром муниципального района является поселение, состоящее из одного населённого пункта. В том случае, когда административным центром является населённый пункт, который не является муниципальным образованием, а входит в состав поселения, при реализации рассматриваемого положения Федерального закона № 131-ФЗ администрация муниципального района осуществляет полномочия администрации поселения на всей его территории, а не только на территории указанного населённого пункта.

Ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено исполнение главой муниципального образования либо полномочий руководителя местной администрации, либо полномочий председателя представительного органа муниципального образования. С этой нормой полностью согласуется позиция Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, изложенная в разъяснении о применении ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ, где указывается, 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.

Данный вывод основан на положении Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которому 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 РФ по представлению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Поэтому в разъяснении отмечено, что если в муниципальном районе и (или) поселении глава исполняет полномочия руководителя администрации, представляется необходимым внести изменения в уставы муниципального района и поселения, предусматривающие изменение полномочий их глав.

Полагаем, что вступление в силу решений об изменении уставов муниципального района и его административного центра необходимо синхронизировать. При рассмотрении вопроса о сроках вступления в силу решений об изменении уставов муниципального района и поселения, являющегося его административным центром, необходимо исходить из того, что в отношении указанных решений в ч. 8 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ не предусмотрены какие-либо особенности. Следовательно, решение об изменении устава поселения, предусматривающее ликвидацию местной администрации, является решением об изменении структуры органов местного самоуправления, в связи с чем оно вступает в силу по истечении срока полномочий представительного органа поселения. В случае перехода к исполнению полномочий администрации поселения администрацией муниципального района отсутствует изменение структуры органов местного самоуправления муниципального района. Поэтому на решение о внесении изменения в устав муниципального района об исполнении администрацией муниципального района полномочий администрации поселения не распространяется действие ч. 8 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ.

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 ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. В этом случае в 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 ст. 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 ч. 5 ст. 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 РФ по представлению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). 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 № 131-ФЗ 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 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 ч. 1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ 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, можно сказать, что статус главы муниципального образования имеет комплексный характер.

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

Ответ. Федеральный закон содержит норму о том, что законом субъекта РФ 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.

Представительный орган муниципального образования (статья 35)

Вопрос. Когда заканчиваются полномочия представительного органа муниципального района, сформированного делегированным способом, в случае принятия закона субъекта РФ, изменяющего порядок формирования представительного органа?

Ответ. При формировании представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением путём делегирования срок, на который он избирается, нельзя определить, поскольку замена членов представительного органа происходит путём ротации. Созывы в данном случае также не определяются. В связи с чем нельзя говорить и о досрочном прекращении полномочий такого представительного органа.

Согласно ч. 5.1 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ, в случае принятия закона субъекта РФ, предусматривающего переход от формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением из состава представительных органов поселений, внутригородских районов к избранию на муниципальных выборах, выборы в представительный орган муниципального района, городского округа с внутригородским делением должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу указанного закона субъекта РФ.

Полномочия депутатов муниципального района, делегированных в состав указанного представительного органа, прекращаются в соответствии с ч. 3 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ со дня начала работы представительного органа муниципального района, избранного на муниципальных выборах.

Вопрос. Вправе ли муниципальное образование в своём уставе или субъект РФ в законе предусмотреть основания и механизм отзыва депутатов представительных органов муниципального района и городского округа с внутригородским делением, сформированных делегированным способом?

Ответ. В соответствии со ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального района, городского округа с внутригородским делением может формироваться делегированным способом.

Ч. 10 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ перечислены основания досрочного прекращения полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. В данной статье отсутствует такое основание, как отзыв представительным органом поселения, внутригородского района депутатов, избираемых в представительный орган муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

Таким образом, федеральным законодательством не предусмотрено право указанных представительных органов отзываться депутатов представительных органов муниципального района и городского округа с внутригородским делением, сформированных делегированным способом. Обращаем внимание на то, что нормы, позволяющей урегулировать данный вопрос законами субъекта РФ или уставом муниципального образования, в Федеральном законе № 131-ФЗ не содержится.

Вопрос. Следует ли из норм п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ, что в случае если законом субъекта РФ определён порядок формирования представительного органа муниципального района из глав и депутатов поселений, все главы поселений и как минимум по одному депутату от поселения в обязательном порядке войдут в состав представительного органа муниципального района?

Возможно ли законом субъекта РФ оставить на усмотрение муниципальному району выбор вариантов формирования представительного органа муниципального района?

Ответ. Ч. 4 и 5 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ определён порядок формирования представительного органа муниципального района и городского округа с внутригородским делением соответственно.

Согласно п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального района в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства.

Законом субъекта РФ и в соответствии с ним уставом муниципального района и уставами поселений может быть установлена норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, в представительном органе данного муниципального района исходя из численности населения поселения. При этом норма представительства одного поселения, входящего в состав муниципального района, не может превышать одну треть от установленной численности представительного органа указанного муниципального района. В случае, если в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ в состав территории муниципального района входят поселения, полномочия представительных органов которых осуществляются сходом граждан, избрание депутатов от таких поселений в состав представительного органа муниципального района осуществляется сходом граждан в порядке и на срок, которые установлены уставом такого поселения.

Указанные выше положения ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ означают, что в состав представительного органа муниципального района, сформированного делегированным способом, в обязательном порядке входят все главы поселений, входящих в состав муниципального района (независимо от способа их избрания), и как минимум по одному депутату от всех без исключения поселений, входящих в состав муниципального района, т. е. не менее двух представителей от каждого поселения.

В случае если при принятии закона субъекта РФ, определяющего порядок формирования представительного органа муниципального района, численность депутатов, установленная уставом района, не будет соответствовать норме представительства от поселений, установленной субъек-

том РФ, необходимо будет привести устав муниципального района в соответствии с законом субъекта РФ.

В соответствии с п. 1 ч. 5 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта РФ и уставом соответствующего муниципального образования может формироваться путём избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства. Законом субъекта РФ и в соответствии с ним уставом городского округа с внутригородским делением и уставами внутригородских районов может быть установлена норма представительства внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением, в представительном органе данного городского округа, исходя из численности населения внутригородских районов. При этом норма представительства одного внутригородского района, входящего в состав городского округа с внутригородским делением, не может превышать одну треть состава представительного органа указанного городского округа.

Указанные выше нормы п. 1 ч. 5 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ предполагают, что в состав представительного органа городского округа с внутригородским делением, сформированного делегированным способом, могут в соответствии с уставом внутригородского района и/или по решению представительного органа внутригородского района входить не только депутаты представительных органов внутригородских районов, но и главы этих муниципальных образований. Возможно это в двух случаях. Во-первых, когда глава муниципального образования, избранный из состава представительного органа муниципального образования, исполняет полномочия его председателя (п. 3 ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ). Во-вторых, когда глава муниципального образования, избранный на муниципальных выборах, входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя (п. 2 ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ).

Что касается ч. 5.1 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ, то в ней регулируются вопросы, связанные с принятием закона субъекта РФ, изменяющего порядок формирования или избрания представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением (приведение устава муниципального образования в соответствие с указанным законом, проведение выборов). При этом эти нормы не затрагивают непосредственно сам порядок формирования представительного органа муниципального образования делегированным способом. В связи с этим их следует применять в координации, а не отдельно от норм Федерального закона № 131-ФЗ, которые данный порядок устанавливают.

В отношении возможности законом субъекта РФ предоставить органам местного самоуправления муниципального района (уставом муниципального района и в соответствии с ним уставами поселений) осуще-

ствлять выбор определения вариантов формирования представительного органа муниципального района (равной независимо от численности населения поселения нормой представительства или исходя из численности населения поселения) необходимо отметить, что Федеральным законом № 131-ФЗ это не предусмотрено. Опережающее регулирование этого вопроса (до принятия закона субъекта РФ) также невозможно.

Вопрос. Необходимо ли истечение календарного срока полномочий органов местного самоуправления для применения установленного законом субъекта РФ нового порядка формирования органов местного самоуправления? Имеет ли право представительный орган муниципального образования начать проведение конкурсных процедур по выбору главы местной администрации до истечения сроков полномочий главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию?

Ответ. 1. Согласно пункту 1 ст. 81.1 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ), если срок, на который были избраны орган местного самоуправления или депутаты указанного органа, истекает после 31 декабря 2012 года, следующие выборы проводятся во второе воскресенье сентября года, в котором истекает указанный срок, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы очередного созыва – в день голосования на указанных выборах.

Так, если действующий представительный орган муниципального района был избран в марте 2010 года на 5 лет, то срок его полномочий истекает в марте 2015 года, соответственно следующие выборы должны проводиться во второе воскресенье сентября 2015 года.

Согласно п. 1 ст. 8 Федерального закона № 67-ФЗ днём окончания срока, на который избираются депутаты представительного органа местного самоуправления, является второе воскресенье сентября года, в котором истекает установленный уставом муниципального образования срок полномочий представительного органа.

Так, например, в устав муниципального района уже внесены изменения, предусматривающие формирование представительного органа (по истечении срока его полномочий в 2015 году) из глав и депутатов поселений.

День начала работы нового представительного органа не может быть ранее дня истечения срока полномочий действующего представительного органа (в нашем случае не ранее 13 сентября 2015 года).

Учитывая изложенное выше, в решении представительного органа в качестве даты начала работы представительного органа муниципального района, сформированного делегированным способом, следует указать 14 сентября 2015 года.

Что касается перехода от формирования представительного органа муниципального района, сформированного делегированным способом, к избранию на муниципальных выборах, то здесь порядок несколько

иной. Это связано с тем, что при формировании представительного органа муниципального района путём делегирования срок, на который он избирается, нельзя определить, поскольку замена членов представительного органа происходит путём ротации. Созывы в данном случае также не определяются.

Согласно ч. 5.1 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ в случае принятия закона субъекта РФ, предусматривающего переход от формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением из состава представительных органов поселений, внутригородских районов к избранию на муниципальных выборах, выборы в представительный орган муниципального района, городского округа с внутригородским делением должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу указанного закона субъекта РФ.

2. Как следует из обращения, в устав муниципального образования были внесены изменения, предусматривающие, что глава муниципального образования будет избираться представительным органом из своего состава и осуществлять полномочия его председателя, а глава местной администрации будет назначаться на эту должность по результатам конкурса. При этом полномочия действующего главы муниципального образования истекают в октябре 2014 года, а полномочия представительного органа муниципального образования – только в 2017 году.

Указанные изменения вступили в силу после государственной регистрации и официального опубликования. В этом случае будет необходимо сделать следующее. После истечения срока полномочий главы муниципального образования в октябре текущего года депутаты представительного органа должны будут избрать нового главу муниципального образования из своего состава на срок своих полномочий.

При этом обращаем внимание, что срок полномочий органов местного самоуправления согласно ч. 1 ст. 8 Федерального закона № 67-ФЗ закрепляется в уставе муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет. Однако необходимо иметь в виду, что в федеральном законодательстве разделены понятия «срок, на который избирается орган» и «срок полномочий органа». В первом случае речь идёт о сроке, определяющем периодичность выборов, во втором – о периоде, смещённом, как правило, по отношению к сроку избрания и не всегда совпадающем с ним по своей продолжительности. Поэтому глава муниципального образования может быть избран из состава действующего представительного органа до окончания срока полномочий этого органа. При этом председатель представительного органа, как любой другой депутат, может быть избран главой муниципального образования.

Обращаем также внимание на то, что Федеральным законом № 131-ФЗ отдельно не выделен председатель представительного органа муниципального образования, не указан перечень его полномочий, порядок избрания, основания досрочного прекращения полномочий в указанном случае. Все эти во-

просы должны регулироваться уставом муниципального образования. Если данный вопрос в уставе не отражён, то следует вместе с внесением указанных в обращении изменений, предусмотреть, что председатель представительного органа досрочно прекращает свои полномочия в случае избрания из состава представительного органа главы муниципального образования, исполняющего полномочия его председателя.

Полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления (ч. 3 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ). В связи с изложенным, полномочия действующего главы муниципального образования прекратятся в день вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования. Таким образом, действующий глава муниципального образования может продолжать исполнять свои полномочия до вступления в должность главы муниципального образования, избранного из состава представительного органа этого созыва.

В связи с тем, что глава муниципального образования будет исполнять полномочия председателя представительного органа, местную администрацию должно будет возглавить лицо, назначенное на эту должность по контракту, заключённому по результатам конкурса. Следовательно, одновременно с избранием главы муниципального образования из состава представительного органа, необходимо будет провести указанный выше конкурс.

Согласно ч. 2 ст. 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. Если до истечения срока полномочий представительного органа 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.

Учитывая изложенное выше, непосредственно сам конкурс на замещение должности главы местной администрации должен проводиться после истечения срока полномочий главы муниципального образования. Вместе с тем подготовительные конкурсные процедуры, с нашей точки зрения, возможно начать проводить и до истечения указанного срока.

Вопрос. При формировании представительных органов муниципальных районов на муниципальных выборах не всегда возможно соблюсти требование п. 2 ч. 4 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ. Каким может быть выход из данной ситуации?

Ответ. Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает соблюдение ряда условий при формировании представительного органа муниципаль-

ного района. Так, в соответствии с п. 2 ч. 4 ст. 35 указанного Закона установлено, что число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятых от установленной численности представительного органа муниципального района.

Вместе с тем, в п. «а» ч. 4 ст. 18 Федерального закона № 67-ФЗ установлено, что должно соблюдаться примерное равенство численности избирателей в избирательных округах с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10 процентов, а в труднодоступных или отдалённых местностях – не более чем на 30 процентов. Следует отметить, что между данными нормами этих федеральных законов имеет место коллизия.

Указанная норма Федерального закона № 67-ФЗ установлена с целью обеспечения гарантий равного представительства населения в представительных органах государственной власти и представительных органах местного самоуправления. Норма Федерального закона № 131-ФЗ установлена с целью обеспечения гарантий равного представительства сельского и городского населения в представительных органах муниципальных районов. Учитывая это, и следует понимать формулировку «депутаты, избираемые от одного поселения» (ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ): в представительный орган муниципального района должны войти депутаты от каждого поселения, входящего в муниципальный район. Однако в связи с тем, что, как правило, в городах, входящих в состав районов, плотность населения значительно выше, чем в сельской местности, совместить условия, заложенные указанными нормами федеральных законов, не всегда практически возможно. В этом случае следует применять нормы Федерального закона № 67-ФЗ, поскольку он является приоритетным в вопросах, связанных с выборами, в том числе и муниципальными.

Принципиальным выходом из подобной ситуации может быть формирование представительных органов этих районов в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ. В качестве ещё одного варианта выхода из указанной ситуации может быть использование системы многомандатных округов.

Вопрос. Согласно нормам ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ, какие варианты порядка организации представительных органов муниципальных районов и представительных органов городских округов с внутригородским делением могут быть предусмотрены законом субъекта РФ в отношении указанных муниципальных образований? Законом субъекта РФ предоставлена возможность устанавливать только единые варианты организации представительных органов муниципальных образований (формирование или избрание, формирование и избрание) в отношении всех муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением соответствующего субъекта РФ или субъект РФ может применять

их избирательно в отношении конкретных муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением?

Ответ. Согласно ч. 4 ст. 35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ представительный орган муниципального района в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального района:

1) может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В соответствии с ч. 5 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта РФ и уставом соответствующего муниципального образования:

1) может формироваться путём избрания из состава представительных органов внутригородских районов;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Из данных положений Федерального закона № 131-ФЗ следует, что законом субъекта РФ в отношении муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением может быть предусмотрено два варианта порядка организации представительных органов муниципальных районов и представительных органов городских округов с внутригородским делением:

– только формирование или только избрание представительных органов соответствующих муниципальных образований;

– путём предоставления возможности выбора формирования или избрания представительных органов соответствующих муниципальных образований самим муниципальным образованиям.

Во втором случае конкретный способ избрания или формирования представительного органа муниципального района будет определяться в уставе муниципального района, городского округа с внутригородским делением в зависимости от решения представительного органа соответствующего муниципального образования, который должен будет выбрать один из упомянутых способов, предусмотренных законом субъекта РФ.

Полагаем также, что законом субъекта РФ могут быть установлены единые варианты организации представительных органов муниципальных образований (формирование или избрание, формирование и избрание) в отношении всех муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением соответствующего субъекта РФ или избирательно – в отношении конкретных муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением.

Вопрос. В представительный орган муниципального района избрано 15 депутатов. Заседания были правомочными, когда в них принимали участие не менее 8 депутатов. В нынешний созыв избрано только 12 депутатов. Учитывая ч. 1.1 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ, каков необходимый количественный состав принимающих участие в заседании представительного органа депутатов для обеспечения правомочности заседания (не менее 8 или не менее 6)?

Ответ. Согласно ч. 1 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

Уставом муниципального образования определяется правомочность заседания представительного органа муниципального образования. В ч. 1.1 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов.

Таким образом, минимальный процент, достаточный для того, чтобы заседание представительного органа считалось правомочным – 50. Вместе с тем по некоторым вопросам указанного минимального процента для принятия решения бывает недостаточно. В связи с этим необходимо различать «правомочность заседания представительного органа» и «правомочность принятия решения представительным органом».

Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрены определённые требования к порядку принятия некоторых категорий муниципальных правовых актов. Так, устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении в него изменений и дополнений принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов, а решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. Кроме этого решение представительного органа об удалении главы муниципального образования в отставку считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования (ч. 8 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ).

В связи с изложенным в уставе муниципального образования необходимо определить правомочность заседания представительного органа (это может быть минимальный процент – 50 либо иная цифра, больше названной, например – 70), а также указать, по каким вопросам решения принимаются 2/3 голосов. Помимо перечисленных случаев, уставом могут быть предусмотрены и иные вопросы, решение по которым принимается квалифицированным большинством голосов. Эти нормы могут также содержаться в регламенте представительного органа. Вместе с тем обращаем

внимание на то, что нормы регламента не должны противоречить нормам устава. Если, тем не менее, это произошло, применяются нормы устава, поскольку он является актом высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов (ч. 2 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ).

Как следует из вопроса, в составе представительного органа муниципального района 12 депутатов. Для обеспечения правомочности заседания необходимо, чтобы в нем принимали участие не менее 6 депутатов.

Вопрос. Может ли представительный орган сельского поселения вынести решение о временном переносе аппарата сельского поселения в другой населённый пункт, входящий в это же сельское поселение, где имеются свободные бесплатные помещения? Какие нормативные документы регулируют подобные вопросы?

Ответ. Согласно п. 8 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления.

В рамках указанного полномочия собрание депутатов сельского поселения может принять соответствующее решение о переносе аппарата сельского поселения в другой населённый пункт.

Вопрос. Глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах, входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя. Как необходимо записать в уставе муниципального образования: «Совет депутатов состоит из 15 депутатов и главы муниципального образования», «Совет состоит из 16 человек», «Установленная численность Совета депутатов – 16 человек», «Совет депутатов состоит из 15 депутатов»?

Ответ. В ч. 1 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что представительный орган муниципального образования вправе осуществлять свои полномочия при условии избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов. Согласно ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ депутат – это член представительного органа муниципального образования, то есть это лицо, которое избирается именно как депутат.

Избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования является выборным должностным лицом местного самоуправления. Уставом муниципального образования может быть предусмотрено, что он входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя. Однако при этом он не приобретает статус депутата. Таким образом, при определении необходимого количества депутатов, при котором представительный орган муниципального образования вправе осуществлять

свои полномочия, следует исходить исключительно из установленной численности депутатов без учёта главы муниципального образования.

Учитывая вышеизложенное, в уставе муниципального образования следует написать: «Совет депутатов состоит из 15 депутатов».

Вопрос. Имеет ли представительный орган муниципального образования юридически обоснованное право давать обязательные для исполнения поручения главе муниципального образования? Являются ли решения представительного органа муниципального образования не в форме нормативного правового акта обязательными для исполнения главой муниципального образования? Означает ли установленная Законом подконтрольность и подотчётность главы муниципального образования подчинённость главы муниципального образования представительному органу муниципального образования?

Ответ. Нормы ч. 3 ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, 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 п. 9 ч. 10 ст. 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 ч. 5 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что глава муниципального образования подконтролен и подотчётен населению и представительному органу муниципального образования.

В рамках регламентации такой подотчётности в Федеральный закон № 131-ФЗ была включена ч. 5.1 ст. 36, согласно которой глава муниципального образования представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчёты о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, – о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

В статью 35 Федерального закона № 131-ФЗ была также включена ч. 11.1, устанавливающая соответственно, что представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчёты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подве-

домственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Подконтрольность и подотчётность главы муниципального образования населению и представительному органу муниципального образования выражается также в возможности отзыва избирателями главы муниципального образования (п. 9 ч. 6 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ) и удаления главы муниципального образования в отставку (ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ).

Подконтрольность и подотчётность главы муниципального образования не означает его подчинённости представительному органу муниципального образования. Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования (ч. 1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ). В связи с этим у представительного органа нет юридически обоснованного права давать обязательные для исполнения поручения (в том числе решения, принятые не в форме нормативного правового акта) главе муниципального образования.

Вопрос. В чём заключается исключительная компетенция представительного органа муниципального образования, предусмотренная ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»?

Какими полномочиями может быть наделён председатель представительного органа муниципального образования в период между заседаниями представительного органа?

Ответ. Положениями ч. 10–11.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ определяются полномочия представительного органа муниципального образования.

Перечень вопросов, отнесённых к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования, т. е. вопросов, разрешение которых не может быть передано иным органам местного самоуправления или должностным лицам местного самоуправления, определён в ч. 10 указанной статьи.

Что касается полномочий председателя представительного органа муниципального образования, то они определяются уставом муниципального образования в соответствии с действующим законодательством.

Так, за ним могут быть закреплены следующие полномочия:

- руководство подготовкой заседания представительного органа и вопросов, вносимых на его рассмотрение;
- созыв заседаний представительного органа, доведение до сведения депутатов времени и места их проведения, а также проекта повестки дня;
- ведение заседания представительного органа;
- осуществление общего руководства работой аппарата представительного органа;

- оказание содействия депутатам в осуществлении ими своих полномочий, организация обеспечения их необходимой информацией (в том числе и через запросы в соответствующие организации);
- принятие мер по обеспечению гласности и учёту общественного мнения в работе представительного органа;
- подписание протоколов заседаний и других документов представительного органа;
- организация приёма граждан, рассмотрение их обращений, заявлений и жалоб;
- координация деятельности постоянных комиссий, депутатских групп;
- издание постановлений и распоряжений по вопросам организации деятельности представительного органа (в рамках этого издание распоряжений, связанных с созданием временных комиссий, рабочих групп по согласованию с постоянно действующими депутатскими комиссиями, исполнительными органами власти и другими организациями);
- иные полномочия, которые могут быть ему поручены представительным органом или возложены действующим законодательством.

В уставе муниципального образования (это может также найти отражение в регламенте представительного органа) целесообразно отдельно закрепить полномочия председателя представительного органа, которые он может осуществлять в период между заседаниями представительного органа.

Это может быть, например:

- запрос и получение консультации, объяснения (комментария) у должностных лиц, руководителей предприятий, граждан;
- запрос от имени представительного органа необходимых материалов, издание распоряжений, связанных с созданием временных комиссий (рабочих групп) по согласованию с постоянно действующими депутатскими комиссиями, исполнительными органами власти и другими организациями для подготовки вопросов к рассмотрению на заседаниях комиссий представительного органа;
- проведение встреч с населением муниципального образования (а если речь идёт о муниципальном районе, то с организацией выезда в поселения, входящие в муниципальный район).

Что касается оказания методической и информационной помощи, то данную функцию, с нашей точки зрения, целесообразно закрепить за аппаратом представительного органа муниципального образования.

Вопрос. Вправе ли местная администрация отказать представительному органу, 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, приказов и распоряжений главы администрации и руководителей подразделений администрации, заключённых администрацией гражданско-правовых и иных договоров?

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 местной администрацией в порядке реализации полномочий по распоряжению муниципальным имуществом.

Отказ местной администрации предоставить представителюму 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, заключённых с юридическими лицами, не может содержаться персональных данных, поскольку к информации этой категории относится только информация о физических лицах. В соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 27.07.2006 № 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 РФ в связи с деятельностью физического лица в качестве индивидуального предпринимателя.

Таким образом, не имеется правовых оснований для отказа местной администрацией предоставить представителюму 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 ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 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 предостав-

ления информации местной администрацией представительному органу и порядок отчётности местной администрации перед представительным органом по вопросам распоряжения и управления муниципальным имуществом.

2. В соответствии с п. 3 ч. 4 ст. 8 Федерального закона от 27.07.2006 № 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 расписаниям, гражданско-правовым и публично-правовым договорам, заключённым местной администрацией или подразделением местной администрации, наделённым статусом юридического лица, а также приказам, распоряжениям, 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. Как формируются комиссии в представительных органах местного самоуправления, какова их компетенция?

Ответ. Согласно ч. 14 ст. 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, – предсе-

датель 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. Временные комиссии образуются для решения конкретных вопросов (разовая подготовка решений, проверки и т. п.).

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, СМИ; участвуют в осуществлении контроля за исполнением принятых представительным органом решений и т. д.

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 т. д.

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 следующие постоянные комиссии представительного органа муниципального образования: по регламенту и депутатской этике; бюджету и экономической политике; собственности и местному хозяйству; социальной политике; местному самоуправлению, связям с общественностью и средствами массовой информации; законности и правоохранительной деятельности.

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 т. д. 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. 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 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия его представительного органа прекращаются досрочно. При этом ни Федеральный закон № 131-ФЗ, ни Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не содержат нормы, регламентирующей данную ситуацию. Полагаем, что с учётом положений ч. 2 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ соответствующее решение может быть принято законом субъекта РФ.

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. Нормы ч. 3 ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, 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 п. 9 ч. 10 ст. 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 ч. 5 ст. 36 Федерального закона 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 предоставления 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 органе муниципального образования, утверждения (неутверждения) представительным органом муниципального образования отчёта об исполнении местного бюджета, а также в иных формах.

Согласно ч. 3 ст. 34 и ч. 1 ст. 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 ч. 1.1 ст. 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 ч. 1 ст. 153 БК РФ 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 Кодексом и иными правовыми актами бюджетного законодательства РФ.

Согласно ст. 265 БК РФ 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 ч. 2 ст. 265 БК РФ 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 исполнением 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. В каких случаях выборные должностные лица местного самоуправления могут входить в состав представительного органа муниципального образования?

Ответ. Согласно п. 2 ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования в случае избрания на муниципальных 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 п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования исполняет полномочия его председателя (п. 3 и 5 ч. 2 ст. 36 Федерального закона).

При этом Федеральным 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, нормы ч. 6 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что депутаты представительного органа муниципального образования не могут одновременно исполнять полномочия выборных должностных лиц местного самоуправления, за исключением случаев, установленных Федеральным законом.

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

Ответ. Нормами Федерального закона от 26.04.2007 № 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» ст. 179 БК РФ была изложена в новой редакции, вступившей в силу с 1 января 2009 года.

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

В то же время нормы п. 4 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчётов об их исполнении 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 сферы 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 одни 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 БК РФ и Федерального закона № 131-ФЗ.

Необходимо также учитывать, что в законодательстве РФ не определены понятия «программы развития муниципального 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.

Фракции в представительном органе муниципального образования (статья 35.1)

Вопрос. Обязаны ли депутаты представительного органа муниципального образования, избранные в составе списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, создавать фракции данных политических партий в представительном органе? Является ли основанием для прекращения депутатских полномочий отказ депутатов, избранных в составе списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, в создании фракции в представительном органе?

Ответ. В ст. 35.1 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливаются требования к депутатам, входящим во фракции, и к фракциям в представительных органах муниципальных образований. Эти требования аналогичны тем, которые установлены для депутатов, входящих во фракции, и для фракций в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ.

В частности, во фракцию входят все депутаты, избранные в составе списка кандидатов, а также могут входить депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам.

Указанной статьёй Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрен лишь один случай, когда депутаты представительного органа муниципального образования, избранные в составе списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), не входят в депутатские объединения (во фракции) – это прекращение деятельности политической партии в связи с её ликвидацией или реорганизацией (ч. 3 ст. 35.1. Федерального закона № 131-ФЗ). Однако в этом случае деятельность фракции этой партии в представительном органе муниципального образования, а также членство депутатов в этой фракции прекращается со дня внесения в единый государственный реестр юридических лиц соответствующей записи.

Депутат, входящий во фракцию, может быть членом только той политической партии, во фракцию которой он входит. Депутат, избранный в составе списка кандидатов, не вправе выйти из фракции. Несоблюдение этих требований влечёт за собой досрочное прекращение депутатских полномочий. Фракция может состоять из одного депутата, избранного в составе списка кандидатов.

На основании изложенного, депутаты представительного органа муниципального образования, избранные в составе списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, обязаны создавать фракции данных политических партий в представительном органе. Отказ депутатов, избранных в составе списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, в создании фракции в представительном органе, является основанием для прекращения депутатских полномочий.

Глава муниципального образования (статья 36)

Разъяснение. *О сроках вступления в должность главы муниципального образования, избранного представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, в случае принятия закона субъекта РФ, изменяющего порядок избрания главы муниципального образования.*

Федеральным законом № 8-ФЗ были введены новые способы замещения должности главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации. Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления обращает внимание на сохранение в законодательстве и возможность использования в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального образования также всех существовавших ранее способов замещения должности главы муниципального образования. Вместе с тем в целях

правильного и единообразного применения новых положений считает целесообразным разъяснить следующее.

Согласно п. 1 ст. 81.1 Федерального закона № 67-ФЗ, если срок, на который были избраны орган местного самоуправления или депутаты указанного органа, истекает после 31 декабря 2012 года, следующие выборы проводятся во второе воскресенье сентября года, в котором истекает указанный срок, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы очередного созыва – в день голосования на указанных выборах.

Так, если действующий представительный орган муниципального образования и глава муниципального образования были избраны в марте 2010 года на 5 лет, то срок их полномочий истекает в марте 2015 года. Соответственно следующие выборы и представительного органа, и главы муниципального образования (в случае сохранения его избрания на муниципальных выборах) должны проводиться во второе воскресенье сентября 2015 года.

Согласно ч. 3.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ в случае принятия закона субъекта РФ, предусматривающего избрание главы муниципального образования из состава представительного органа соответствующего муниципального образования либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, выборы главы такого муниципального образования не назначаются и не проводятся, если соответствующий закон субъекта РФ вступил в силу до наступления даты, начиная с которой представительный орган городского округа был бы вправе принять решение о назначении выборов главы муниципального образования в соответствии с Федеральным законом № 67-ФЗ.

В случае принятия закона субъекта РФ, изменяющего порядок избрания главы муниципального образования, данный порядок применяется после истечения срока полномочий глав муниципальных образований, избранных до дня вступления в силу указанного закона субъекта РФ.

Обращаем внимание, что избрание главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава либо из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, не является выборами в смысле п. 1 ст. 81.1 Федерального закона № 67-ФЗ, в связи с чем нормы этой статьи к нему не применяются.

При этом следует учитывать, что федеральным законодательством формирование органов местного самоуправления в целом направлено на их синхронизацию. На это указывает, например, наличие единого дня голосования или то, что контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но не менее чем на два года.

В связи с этим представляется целесообразным, чтобы уже новый состав представительного органа муниципального образования избрал главу муниципального образования. Действующие нормы ч. 3 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ сделать это позволяют.

Полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления (ч. 3 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ). В связи с изложенным обращаем внимание, что полномочия действующего главы муниципального образования прекратятся в день вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования. Таким образом, действующий глава муниципального образования может (и должен) продолжать исполнять свои полномочия до вступления в должность нового главы муниципального образования, избранного новым составом представительного органа муниципального образования.

Что касается возможности представительного органа муниципального образования назначать временно исполняющего обязанности главы муниципального образования в случае истечения срока его полномочий до вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования, то федеральным законодательством это не предусмотрено.

Вместе с тем, это возможно в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования (ч. 7 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ). Так, если действующий глава муниципального образования досрочно сложит свои полномочия, до избрания нового главы муниципального образования и вступления его в должность возможно назначить временно исполняющего полномочия главы муниципального образования, объём полномочий которого соответствует полномочиям главы, которого он временно замещает.

Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления считает необходимым отметить, что поскольку федеральным законодательством сроки избрания глав муниципальных образований, порядок избрания которых изменён, не определены, эти сроки могут быть на основании ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ регламентированы законами соответствующих субъектов РФ, предусматривающими изменение указанного порядка.

Вопрос. П. 3 ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрена норма, согласно которой полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, прекращаются.

Следует ли из этого, что фактически высвобождается депутатский мандат и в случае формирования представительного органа на муниципальных выборах по одномандатным избирательным округам потребуются проведение дополнительных выборов?

При формировании представительного органа муниципального района делегированным способом возникает ли обязанность у соответствующего поселения (депутат которого избран главой муниципального района) избрать в состав представительного органа муниципального района нового депутата?

Ответ. Действительно, при избрании главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию, из состава представительного органа данного муниципального образования освобождается один депутатский мандат, необходимо будет провести дополнительные выборы по тому избирательному округу, депутат от которого избран главой муниципального образования и чьи полномочия депутата прекращены.

Что касается многомандатных избирательных округов, то в п. 9 ст. 71 Федерального закона № 67-ФЗ установлены особенности назначения дополнительных выборов в многомандатном избирательном округе – дополнительных выборов депутата взамен выбывшего: дополнительные выборы назначаются и проводятся в случае, если в округе замещено менее двух третей депутатских мандатов. Законодателю субъекта РФ предоставлена возможность установления своим законом и иных оснований для проведения в многомандатном избирательном округе дополнительных выборов депутата взамен выбывшего.

Если же депутат представительного органа муниципального образования, избранный главой муниципального образования из состава представительного органа муниципального образования, был в составе списка кандидатов политической партии, то выборы проводить не нужно, а следующий по этому списку кандидат замещает вакантный депутатский мандат.

В связи с указанными выше нормами, при формировании представительного органа муниципального района делегированным способом, глава муниципального района, избранный из его состава, утрачивает полномочия депутата представительного органа этого района. При этом за ним сохраняются полномочия главы поселения либо депутата представительного органа одного из поселений, входящих в состав этого муниципального района, на основании ч. 6 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ.

Поскольку при избрании главы муниципального района из состава представительного органа данного района освобождается один депутатский мандат, принадлежавший главе поселения, избранному главой муниципального района, возглавляющим местную администрацию, необходимо будет представительному органу соответствующего поселения делегировать в состав представительного органа муниципального района другого депутата, поскольку глава данного поселения уже входит в состав представительного органа муниципального района как глава муниципального района с правом решающего голоса.

Вопрос. Разрешается ли главам сельских поселений одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации?

Ответ. П. 4 ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ установлено ограничение для главы муниципального образования одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации.

При этом данное ограничение не распространяется на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором в соответствии с уставом данного муниципального образования предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования (ч. 3 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, совмещение главой муниципального образования, избранным представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, должностей председателя представительного органа и главы местной администрации возможно только в сельском поселении и внутригородском муниципальном образовании города федерального значения, в котором в соответствии с уставом данного муниципального образования предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Обращаем внимание, что субъекты РФ не могут своими законами устанавливать ограничения для глав сельских поселений и внутригородских муниципальных образований городов федерального значения одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации. Это противоречит указанным выше нормам Федерального закона № 131-ФЗ.

Вопрос. Какие полномочия возможно закрепить в уставе муниципального образования за представительным органом муниципального образования и главой муниципального образования?

Ответ. Следует отметить, что в Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ, сделан особый акцент на доминировании представительного органа: местное самоуправление «осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путём свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчётные им исполнительные органы» (ст. 3). Тем самым определяется субординация представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Указанный принцип реализуется в нормах Федерального закона № 131-ФЗ.

Согласно ч. 6 и 8 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса; структура местной администрации также утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. При этом в структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Нормы ч. 3 ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что основаниями для государственной регистрации органов местной администрации в качестве юридических лиц являются решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа в форме муниципального казённого учреждения и утверждение положения о нем этим представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

Согласно ч. 3 ст. 34 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 в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. В ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ определены полномочия представительного органа муниципального образования, относящиеся к его исключительной компетенции. При этом в силу ч. 11 этой статьи иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Полагаем, что в силу указанных положений Европейской хартии местного самоуправления и Федерального закона № 131-ФЗ в уставе муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ могут быть предусмотрены полномочия представительного органа муниципального образования по утверждению положений о местной администрации муниципального образования, о её отраслевых (функциональных) и территориальных органах, по согласованию кандидатур назначения на должность заместителей главы местной администрации, руководителей её отраслевых (функциональных) и территориальных органов по представлению главы местной администрации.

Согласно п. 9 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. Нормы ч. 6.1 ст. 37 Федерально-

го закона № 131-ФЗ предусматривают, что глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта:

- подконтролен и подотчётен представительному органу муниципального образования;

- представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчёты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

В силу указанных положений Европейской хартии местного самоуправления и Федерального закона № 131-ФЗ в уставе муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ могут конкретизироваться контрольные полномочия представительных органов муниципальных образований. Они могут заключаться в возможности направления депутатских запросов руководителям и должностным лицам местной администрации и её структурных подразделений, руководителям муниципальных предприятий и учреждений, получении информации по вопросам, входящим в компетенцию представительного органа муниципального образования, рассмотрении и утверждении отчётов о деятельности данных руководителей и должностных лиц и о выполнении ими решений представительного органа муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования и законодательством РФ, в проведении депутатских проверок, осуществлении финансового контроля, в том числе контроля за использованием бюджетных средств и пр.

Отраслевыми законодательными актами также могут быть установлены требования о предоставлении исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований и их структурными подразделениями представительным органам муниципальных образований периодических отчётов по определённым вопросам. Например, согласно ст. 264.2 БК РФ отчёт об исполнении местного бюджета за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего финансового года утверждается местной администрацией и направляется в соответствующий представительный орган муниципального образования и созданный им орган внешнего муниципального финансового контроля. При этом годовые отчёты об исполнении местных бюджетов подлежат утверждению муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Положения Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что глава местной администрации руководит местной администрацией на принципах единоначалия (абз. 2 ч. 1 ст. 37).

Согласно ч. 6 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издаёт постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным

с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации. Нормами Федерального закона № 131-ФЗ не предусмотрена возможность установления требования о согласовании с представительным органом муниципального образования принятия местной администрацией муниципальных правовых актов.

Единоначалие, в противовес коллегиальности, – такой принцип управления, при котором руководитель лично принимает решения от имени органа и несёт персональную ответственность за деятельность возглавляемого органа. Это означает, что глава местной администрации единолично действует и принимает решения от имени местной администрации в целом по осуществлению закреплённых за ним полномочий, по вопросам управления деятельностью местной администрации, в частности, издаёт правовые акты местной администрации, если иное не установлено федеральным законом и законом субъекта РФ.

Полагаем, что установление требования о согласовании с представительным органом муниципального образования принятия местной администрацией муниципальных правовых актов не соответствует принципам единоначалия, на основании которых глава местной администрации должен руководить местной администрацией.

Согласно ч. 1 ст. 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. В то же время положения Федерального закона № 131-ФЗ не предусматривают возможность наделения главы муниципального образования статусом гаранта обеспечения самостоятельности местного самоуправления муниципального образования, согласованности и законности действий органов и должностных лиц местного самоуправления и их ответственности перед жителями муниципального образования. Глава муниципального образования, исходя из пределов своей компетенции и субъективных факторов, не может гарантировать полное обеспечение реализации данных вопросов в соответствующем муниципальном образовании, а также нести во всех случаях ответственность за необеспечение решения данных вопросов. В связи с этим полагаем, что в уставе муниципального образования глава муниципального образования не может быть наделён указанным статусом.

Вопрос. Может ли глава муниципального образования, ушедший в отставку по собственному желанию, выдвигаться кандидатом в депутаты на выборах в представительный орган муниципального образования и из его состава быть избранным главой муниципального образования?

Ответ. П. 6 ст. 32 Федерального закона № 67-ФЗ устанавливается ограничение на выдвижение на должность главы муниципального образования.

Гражданин РФ, замещавший должность главы муниципального образования и ушедший с указанной должности в отставку по собственному желанию, в том числе в связи с избранием его депутатом либо на иную выборную должность, замещение которой несовместимо со статусом главы муниципального образования, либо отрешённый от должности главы муниципального образования высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами.

Указанные обстоятельства при проведении последующих выборов пассивное избирательное право данного лица не ограничивают.

Обращаем внимание на то, что в данном случае речь идёт о досрочных выборах главы муниципального образования, которые назначаются в связи с тем, что данное лицо досрочно прекратило свои полномочия. При этом порядок избрания главы муниципального образования не меняется.

Случай же, указанный в обращении, связан с изменением порядка избрания главы муниципального образования.

Согласно ч. 3.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ в случае принятия закона субъекта РФ, изменяющего порядок избрания главы муниципального образования, устав соответствующего муниципального образования подлежит приведению в соответствие с указанным законом субъекта РФ в течение трёх месяцев со дня вступления в силу указанного закона субъекта РФ.

В случае принятия закона субъекта РФ, предусматривающего избрание главы муниципального образования из состава представительного органа соответствующего муниципального образования, выборы главы такого муниципального образования не назначаются и не проводятся, если соответствующий закон субъекта РФ вступил в силу до наступления даты, начиная с которой представительный орган городского округа был бы вправе принять решение о назначении выборов главы муниципального образования в соответствии с Федеральным законом № 67-ФЗ.

В случае принятия закона субъекта РФ, изменяющего порядок избрания главы муниципального образования, данный порядок применяется после истечения срока полномочий глав муниципальных образований, избранных до дня вступления в силу указанного закона субъекта РФ.

Таким образом, глава муниципального образования, ушедший в отставку по собственному желанию, может выдвигаться кандидатом в депутаты на выборах в представительный орган муниципального образования и из его состава быть избранным главой муниципального образования.

Вопрос. Вправе ли глава местной администрации вводить местный уровень реагирования при ликвидации чрезвычайной ситуации, учитывая, что это полномочие закреплено за главой муниципального образования?

Ответ. Действительно, в соответствии с п. 8 и 28 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа относится, в том числе: участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа и организация и осуществление мероприятий по защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

При этом согласно п. «к» ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают местный уровень реагирования в порядке, установленном п. 3 ст. 4.1 данного Федерального закона.

П. 3 ст. 4.1 Федерального закона № 68-ФЗ предусматривается, что местный уровень реагирования устанавливается решением главы соответствующего муниципального образования при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организаций и органов местного самоуправления, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации, которая затрагивает территорию данного муниципального образования.

Следовательно, данное полномочие императивно возложено федеральным законодательством на главу муниципального образования.

Согласно ч. 2 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

В этой связи необходимо отметить, что исполнение полномочий главы местной администрации не главой муниципального образования, а лицом, назначенным по контракту (по результатам конкурса на замещение указанной должности на определённый срок), по нашему мнению, не означает передачу последнему полномочий, закреплённых именно за главой муниципального образования.

При этом факт того, что местная администрация является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования и в соответствии с законодательством и уставом муниципального образования организует и реализует комплекс мероприятий по защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, не влияет на правосубъектность главы этого муниципального образования и не ограничивает его полномочий.

Таким образом, по нашему мнению, законодатель императивно определяет субъектом этого полномочия именно главу муниципального об-

разования, как высшего выборного должностного лица муниципалитета, а не главу местной администрации, который по результатам конкурса замещает указанную должность по срочному трудовому контракту и является муниципальным служащим.

Вопрос. Является ли глава муниципального образования, работающий на постоянной основе (глава избран из состава представительного органа), депутатом, работающим на постоянной основе, либо в таком случае замещение высшей муниципальной должности (главы) депутатом не препятствует работе депутатом на постоянной основе другому депутату представительного органа?

Ответ. Согласно ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ должностным лицом местного самоуправления является выборное либо заключившее контракт лицо, наделённое исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления. Выборным должностным лицом местного самоуправления является должностное лицо, избранное на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава и наделённое собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования, избранный из состава представительного органа, организует деятельность указанного органа и как высшее должностное лицо муниципального образования обладает собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Таким образом, он является выборным должностным лицом местного самоуправления.

Ч. 5 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что на постоянной основе могут работать не более 10 процентов депутатов от установленной численности депутатов. Однако глава муниципального образования, как уже указано, приобретает статус выборного должностного лица местного самоуправления, и поэтому он не учитывается при определении количества депутатов, которые могут работать на постоянной основе.

Вопрос. Имеет ли право исполняющий полномочия главы муниципального образования вносить законопроект в законодательное собрание от имени главы муниципального образования, если в уставе субъекта РФ указано, что правом законодательной инициативы в законодательном собрании обладает глава муниципального района?

Ответ. В соответствии с ч. 7 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования. Как видно, в данной норме не определяется порядок такого исполнения полномочий, решение этого вопроса полностью отнесено законом к ведению самих муниципальных образований.

В отношении исполнения указанных полномочий на случаи временного отсутствия главы муниципального образования по каким-либо причинам Федеральный закон подобной нормы не содержит. Однако по смыслу Федерального закона № 131-ФЗ уставом муниципального образования и иными муниципальными нормативными правовыми актами регулируются не только вопросы, прямо предусмотренные данным законом, но и любые иные вопросы организации и осуществления местного самоуправления (ч.1 ст. 7, ч. 2 ст. 44 и др.).

Соответственно, в отсутствие специальных требований федерального законодательства относительно временного исполнения полномочий главы муниципального образования данный вопрос должен регулироваться уставом муниципального образования.

Если в уставе муниципального образования объём прав исполняющего обязанности главы не конкретизирован, исполняющий обязанности реализует все права и осуществляет все обязанности, возложенные уставом муниципального образования на главу муниципального образования.

Вопрос. Должен ли глава сельского поселения, являющийся депутатом представительного органа, его председателем и замещающий муниципальную должность на непостоянной основе, соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»?

Ответ. В соответствии с ч. 4 ст. 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) лица, замещающие, в том числе, муниципальные должности, замещаемые на постоянной основе, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном нормативными правовыми актами РФ.

Поскольку указанная норма предусматривает предоставление указанных сведений исключительно лицами, замещающими соответствующие должности на постоянной основе, на главу муниципального образования, являющегося депутатом представительного органа, исполняющим полномочия на непостоянной основе, и замещающего муниципальную должность также на непостоянной основе, она не распространяется.

В то же время данные лица обязаны соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, налагаемые Федеральным законом № 273-ФЗ на всех лиц, замещающих муниципальные должности, вне зависимости от того, на каких условиях они осуществляют свою деятельность.

Так, согласно ч. 2 ст. 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ лица, замещающие муниципальные должности, не вправе замещать государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, иные муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

Также, в соответствии с ч. 1 ст. 12.3 Федерального закона № 273-ФЗ в случае, если владение лицом, замещающим муниципальную должность, ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов, указанное лицо обязано передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством РФ.

В соответствии с ч. 1 ст. 13.1 Федерального закона № 273-ФЗ лицо, замещающее муниципальную должность, в порядке, предусмотренном федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами, подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия в случае непринятия им мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является.

Вопрос. Должен ли глава муниципального образования, замещающий муниципальную должность на непостоянной основе, соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», а именно: представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей в порядке установленном, нормативными правовыми актами РФ?

Подлежат ли указанные сведения, представляемые депутатами, осуществляющими свои полномочия на постоянной основе, размещению на официальном сайте муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети Интернет?

Ответ. В соответствии с ч. 7.1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо органа местного самоуправления должны соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом № 273-ФЗ и другими федеральными законами.

Так, ч. 4 ст. 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ предусмотрено, что лица, замещающие государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, замещаемые на постоянной основе, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном нормативными правовыми актами РФ. Поскольку данная норма предусматривает предоставление указанных сведений исключительно лицами, замещающими соответствующие должности на постоянной основе, на депутатов представительного органа

муниципального образования, а также главу муниципального образования, осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе, она не распространяется.

Согласно ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ депутат признается лицом, замещающим муниципальную должность.

Согласно ч. 1 ст. 8.1 Федерального закона № 273-ФЗ лица, замещающие (занимающие) должности, включённые в перечни, установленные нормативными правовыми актами РФ или нормативными актами Центрального банка РФ, обязаны представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в случаях и порядке, которые установлены Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Федеральный закон № 230-ФЗ), иными нормативными правовыми актами РФ и нормативными актами Центрального банка РФ.

В соответствии с пп. «г» п. 1, п. 2 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 230-ФЗ устанавливается контроль за расходами лиц, занимающих муниципальные должности на постоянной основе, а также супруг (супругов) и несовершеннолетних детей указанных лиц.

На основании ч. 1 ст. 3 Федерального закона № 230-ФЗ лицо, замещающее (занимающее) муниципальную должность на постоянной основе, обязано представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), если сумма сделки превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счёт которых совершена сделка.

Таким образом, депутаты представительного органа муниципального образования, в случае если они осуществляют свои полномочия на постоянной основе, обязаны представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), если сумма сделки превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счёт которых совершена сделка.

В соответствии с ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 230-ФЗ представленные сведения об источниках получения средств, за счёт которых совершена сделка по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), если сумма сделки

превышает общий доход проверяемого лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки, размещаются в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальных сайтах федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления, Банка России, государственных корпораций, Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, и предоставляются для опубликования средствами массовой информации в порядке, определяемом нормативными правовыми актами Президента РФ, иными нормативными правовыми актами РФ и нормативными актами Банка России, с соблюдением законодательства РФ о государственной тайне и о защите персональных данных.

Вопрос. В сельском поселении глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию. В настоящее время в устав внесены изменения, согласно которым глава поселения избирается на муниципальных выборах, входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя. Если Совет депутатов принимает решение о самороспуске, то с момента принятия этого решения, в соответствии с ч. 8 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ, изменения, внесённые в устав муниципального образования, вступают в силу, а срок полномочий главы поселения ещё не истёк. Возможно ли частичное сложение полномочий главы поселения? Какие полномочия будут у высшего должностного лица местного самоуправления в поселении?

Ответ. В соответствии с ч. 1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования (независимо от способа избрания) является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с данной статьёй собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования может избираться на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава.

Федеральный закон № 131-ФЗ содержит императивную норму о том, что руководство местной администрацией строится на основе принципа единоначалия. При этом главой местной администрации является либо глава муниципального образования, либо лицо, назначенное на эту должность по контракту (ч. 2 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ).

В муниципальном образовании сельское поселение Ершовское глава поселения избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию. В настоящее время Советом депутатов в устав муниципального образования были внесены изменения, предусматривающие, что

глава поселения избирается на муниципальных выборах, входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя.

В соответствии с абз. 2 ч. 8 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ изменения и дополнения, внесённые в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления (за исключением полномочий, срока полномочий и порядка избрания выборных должностных лиц местного самоуправления), вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений.

Поскольку глава муниципального образования является выборным должностным лицом местного самоуправления, изменения и дополнения, внесённые в устав муниципального образования и изменяющие полномочия главы муниципального образования, вступают в силу в общем порядке: после их официального опубликования (обнародования) (абз. 1 ч. 8 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ).

При этом следует учитывать, что решение об изменении перечня полномочий выборного должностного лица местного самоуправления применяется только к выборным должностным лицам местного самоуправления, избранным после вступления в силу соответствующего решения (ч. 4 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, к действующему главе сельского поселения Ершовское применяться они не будут.

В случае досрочного прекращения полномочий Совета депутатов путём самороспуска действующий глава поселения продолжает исполнение своих полномочий до дня вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования (абз. 2 ч. 3 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ). Таким образом, новый глава муниципального образования не должен избираться, пока не закончится срок, на который, в соответствии с уставом муниципального образования, избирался действующий глава муниципального образования. Так, например, если срок полномочий главы муниципального образования 5 лет, а через три года после его избрания представительный орган муниципального образования досрочно прекратил свои полномочия путём самороспуска, глава муниципального образования продолжает осуществлять свои полномочия ещё два года, если не наступят основания для досрочного прекращения им полномочий, установленные ч. 6 ст. 36 и ч. 10 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ.

Также обращаем внимание на то, что действующий глава поселения будет осуществлять свои полномочия в полном объёме, а не частично. При этом он будет возглавлять местную администрацию, поскольку к нему не могут быть применимы новые нормы устава, изменяющие его

полномочия. Что касается председателя представительного органа муниципального образования, то вновь избранный Совет депутатов должен будет назначить из своего состава исполняющего обязанности председателя представительного органа до истечения срока полномочий действующего главы поселения.

Вопрос. Случаи досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования установлены ч. 6 ст. 36 и ч. 10 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ. Среди них отсутствует такое основание для досрочного прекращения полномочий главы муниципального района, как досрочное прекращение им полномочий главы поселения или депутата представительного органа поселения, от которого он входил в состав представительного органа муниципального района. На какую в данном случае норму Федерального закона № 131-ФЗ вправе сослаться представительный орган муниципального района при констатации факта досрочного прекращения полномочий и избрании нового главы муниципального района?

Ответ. Согласно ст. 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. При таком порядке формирования представительного органа муниципального района глава муниципального образования исполняет полномочия его председателя (п. 5 ч. 2 ст. 36).

При формировании представительного органа муниципального района делегированным способом, глава муниципального района, избранный из его состава, будет являться также либо главой поселения, либо депутатом представительного органа одного из поселений, входящих в состав этого муниципального района. Его полномочия могут быть прекращены досрочно, но только в тех случаях, которые установлены ч. 6 ст. 36 и ч. 10 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ. Среди этих случаев действительно отсутствует такое основание для досрочного прекращения полномочий главы муниципального района, как досрочное прекращение им полномочий главы поселения или депутата представительного органа поселения, от которого он входил в состав представительного органа муниципального района.

В связи с изложенным, в случае окончания его полномочий как депутата представительного органа или как главы поселения, его полномочия в качестве главы муниципального района не прекращаются.

В случае досрочного прекращения полномочий путём самороспуска представительного органа муниципального района, образуемого делегированным способом, и избрания в его состав других депутатов, глава муниципального образования, избранный прежним составом представительного органа, продолжает исполнение своих полномочий до дня вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования (абз. 2 ч. 3 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ). Таким образом, новый пред-

ставительный орган муниципального района не должен избирать главу муниципального района из своего состава, пока не закончится срок, на который, в соответствии с уставом муниципального образования, избирался действующий глава муниципального образования. Так, например, если срок полномочий главы муниципального района 5 лет, а через два года после избрания его из состава депутатов представительный орган муниципального образования досрочно прекратил свои полномочия путём самороспуска, глава муниципального района продолжает осуществлять свои полномочия ещё три года.

Вопрос. Может ли в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполнять заместитель председателя представительного органа, учитывая, что он является депутатом, осуществляющим свои полномочия на непостоянной основе, или иное должностное лицо местной администрации?

Ответ. В соответствии с ч. 7 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования.

Согласно положениям ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ должностным лицом местного самоуправления является выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделённое исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Определение правомерности исполнения полномочий главы муниципального образования лицом, уполномоченным представительным органом, или специалистом администрации зависит исключительно от того, каким образом будет решён вопрос в уставе муниципального образования.

По нашему мнению, принцип этого регулирования должен быть симметричен полномочиям главы муниципального образования (принцип «перемещения полномочий»): если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа, замещать его должно лицо (депутат) из состава представительного органа муниципального образования (независимо от того, исполняет он свои полномочия на постоянной или на непостоянной основе); если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации, замещать его должен один из заместителей (первый заместитель) главы местной администрации.

Вопрос. Может ли быть отозван глава муниципального образования, избранный из состава представительного органа в случае, если все или часть депутатов избирались по партийным спискам?

Ответ. В соответствии с ч. 2.1. ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ в случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется. Причём согласно буквальному смыслу данной нормы, исключается применение института отзыва ко всем депутатам, избранным при применении пропорциональной или смешанной избирательной системы, а не только к депутатам, избранным по партийным спискам.

Избрание главы муниципального образования из состава представительного органа не имеет отношения к избранию данного лица в состав представительного органа населением и представляет собой отдельную процедуру замещения иной выборной должности, не связанную с применением пропорциональной или смешанной избирательной систем. Глава муниципального образования, избранный из состава представительного органа, совмещает, с некоторыми особенностями, одновременно два самостоятельных статуса: главы муниципального образования и депутата представительного органа. Соответственно, к нему применяются нормы закона, регулирующие правовое положение не только депутатов, но и главы муниципального образования, включая основания и условия досрочного прекращения полномочий. Соответственно, на такого главу муниципального образования в полной мере распространяется п. 9 ч. 6 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае отзыва избирателями.

Таким образом, глава муниципального образования может быть отозван избирателями вне зависимости от способа его избрания – из состава представительного органа либо на муниципальных выборах.

Вопрос. Что является юридическим фактом, свидетельствующим о вступлении в должность главы муниципального образования? Необходимо ли урегулирование данного вопроса в уставе муниципального образования, каким образом возможно урегулирование?

Какая формулировка записи о начале исполнения полномочий должна использоваться при заполнении графы 3 раздела «Сведения о работе» трудовой книжки главы муниципального образования (председателя представительного органа, осуществляющего полномочия на постоянной основе)?

Что является основанием для заполнения графы 4 раздела «Сведения о работе» трудовой книжки избранного главы муниципального образования (председателя представительного органа): протокол избирательной комиссии об итогах голосования или постановление главы о вступлении в должность?

Необходимо ли заключение с главой муниципального образования (председателем представительного органа) трудового договора?

Ответ. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ выборное должностное лицо местного самоуправления – это 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 или на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и наделённое собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

По своей правовой природе выборы не могут рассматриваться в качестве соглашения, а муниципальное образование при этом не является работодателем. Гражданин, являющийся выборным должностным лицом местного самоуправления, исполняет свои полномочия не в интересах и не под руководством какого-либо работодателя, а в интересах населения муниципального образования. Поэтому заключение трудового договора с выборным должностным лицом местного самоуправления не требуется, в том числе, когда полномочия им осуществляются на постоянной основе. В трудовой книжке возможно сделать запись следующего содержания: «Приступил к осуществлению полномочий главы муниципального образования на постоянной основе». Далее указать наименование муниципального образования.

Юридическим фактом, свидетельствующим о вступлении в должность главы муниципального образования, является, с нашей точки зрения, решение представительного органа муниципального образования (если глава избран из состава представительного органа) или постановление главы муниципального образования о вступлении в должность (для главы муниципального образования, избранного на муниципальных выборах).

Таким образом, основанием для заполнения графы 4 раздела «Сведения о работе» трудовой книжки избранного главы муниципального образования будет либо решение представительного органа, либо постановление главы муниципального образования соответственно.

Указанные вопросы целесообразно отразить в уставе 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 абз. 3 ч. 5 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ на постоянной основе в представительном органе муниципального образования могут работать не более 10 процентов депутатов от установлен-

ной численности представительного органа муниципального образования. При этом абз. 1 ч. 5 ст. 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 абз. 1 ч. 5 ст. 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 исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления, следовательно, указанная выше норма на них не распространяется.

На основании изложенного, 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 абз. 3 ч. 5 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ осуществлять свои полномочия на постоянной основе. Вместе с тем его заместители в число депутатов представительного органа муниципального образования 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 председателя представительного органа – главы муниципального образования.

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

Ответ. В соответствии с ч. 1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрено, что глава муниципального 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 он 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 т. д. 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 п. 5 ч. 4 ст. 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 РФ. 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, что повышает его ответственность.

В рамках реализации п. 5 ч. 4 ст. 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 вопросам, особенно по вопросам программно-целевого управления муниципальным образованием.

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. П. 5 ч. 4 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что глава муниципального образования (независимо от способа его из-

брения) обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ.

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 п. 5 ч. 4 ст. 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. Вместе с тем утверждение главой муниципального образования финансовой и инвестиционной политики муниципального образования является в некоторой степени 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 предприятий и муниципальных учреждений), то они могут быть также закреплены в уставе муниципального образования.

Вопрос. О каких подведомственных главе муниципального образования органах местного самоуправления говорится в ч. 5.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ?

Ответ. Ч. 5.1 ст. 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 муниципальному образованию 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 эти полномочия являются частью исполнительных функций, но поскольку реализуются не в рамках структуры 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 нормативы материально-технического и организационного обеспечения для муниципальных служащих всех органов местного самоуправления?

Ответ. Согласно ч. 2 ст. 2 Федерального закона № 25-ФЗ нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование. Новотрудовые 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 (ч. 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 ч. 9 ст. 16 Федерального закона № 25-ФЗ, согласно которому сторонами трудового договора при поступлении на муниципальную службу являются представитель нанимателя (работодатель) и муниципальный служащий. Однако в ТК РФ 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 ст. 8 ТК РФ правом принятия локальных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, обладает работодатель. Ч. 3 ст. 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, следовательно, он вправе принимать локальные нормативные правовые акты в отношении названных муниципальных служащих, в том числе предусмотренные ст. 160 ТК РФ. 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. Ч. 6 ст. 36 Федерального закона 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 Федеральным 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, избравшим его на данную должность, не соответствует Федеральному закону.

Местная администрация (статья 37)

Вопрос. Возможно ли назначение органами государственной власти субъектов РФ на должность главы муниципального образования, лица, являющегося главой местной администрации (сити-менеджером), назначаемым на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности?

Ответ. В Федеральном законе расширено число возможных способов избрания глав муниципальных образований, а также вариантов исполнения

ими полномочий главы местной администрации. В частности, установлен способ избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. При этом избранный таким образом глава муниципального образования будет возглавлять местную администрацию. Как показывает анализ практики правоприменения, в ряде случаев наличие в структуре органов местного самоуправления одновременно и главы муниципального образования как высшего должностного лица, и главы местной администрации может порождать конфликтные ситуации и коллизии в практике управления муниципальным образованием, сложно разрешимые в рамках уже закреплённых в законодательстве моделей организации местного самоуправления. В связи с этим расширение вариативности этих моделей представляется актуальным.

При этом необходимо обратить внимание, что по данному способу избрания главы муниципального образования количество кандидатур, представляемых конкурсной комиссией представительному органу муниципального образования, должно быть не менее двух – в Федеральном законе использовано множественное число; требования, предъявляемые к данным кандидатурам, должны ограничиваться избирательным законодательством (требования к возрасту кандидата, наличие у него дееспособности, гражданства РФ и пр.). Каждый гражданин, отвечающий этим требованиям, может представить свою кандидатуру на рассмотрение конкурсной комиссии. При этом заседания конкурсной комиссии должны быть открытыми, а дата, время и место их проведения должны быть опубликованы, например, не менее чем за три дня до заседания комиссии.

Следует также отметить, что представительный орган муниципального образования может не избрать в качестве главы муниципального образования ни одного из кандидатов, представленных конкурсной комиссией, то есть решение об избрании или не избрании главы зависит исключительно от волеизъявления депутатов представительного органа муниципального образования. Нарушение органами государственной власти субъектов РФ указанного порядка избрания главы муниципального образования либо принятие решения о его назначении неправомерно.

Таким образом, нормы Федерального закона не предусматривают возможность назначения органами государственной власти субъектов РФ на должность главы муниципального образования лица, являющегося главой местной администрации (сити-менеджером), а устанавливают новый дополнительный способ избрания главы муниципального образования представительным органом такого муниципального образования в соответствии с требованиями избирательного законодательства РФ. При этом с учётом мнения населения муниципальных образований, органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ могут

быть установлены иные способы избрания главы муниципального образования, предусмотренные ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ.

Вопрос. Вправе ли местная администрация передавать полномочия по ведению бюджетного учёта и формированию бюджетной отчётности финансовому управлению администрации муниципального образования, не передавая данные полномочия иной организации (централизованной бухгалтерии)?

Ответ. Местная администрация, фактически выступая главным администратором доходов бюджета и источников финансирования дефицита местного бюджета, вправе возложить полномочия по ведению бюджетного учёта и формированию бюджетной отчётности на своё структурное подразделение – финансовое управление администрации муниципального образования, не передавая данные полномочия иной организации (в данном случае – централизованной бухгалтерии).

Согласно ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) в соответствии с уставом муниципального образования наделяется полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. В ст. 14–16 Федерального закона № 131-ФЗ закреплено, что в перечень вопросов местного значения входит составление и рассмотрение проекта бюджета муниципального образования, утверждение и исполнение бюджета, осуществление контроля за его исполнением и т. д.

Отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации, являясь её структурными подразделениями, подчиняются главе местной администрации, руководящему на принципах единоначалия, могут выполнять отдельные управленческие функции в целях реализации полномочий местной администрации в целом.

В письме Федерального казначейства от 08.06.2005 № 42-5.2-10/148 указано, что централизованные бухгалтерии были созданы как специализированные структурные подразделения при органах государственной власти, главных распорядителях (распорядителях) бюджетных средств в целях эффективной организации бухгалтерского учёта в обслуживаемых бюджетных учреждениях.

В ст. 6 БК РФ закреплено, что, среди прочих, орган местного самоуправления, орган местной администрации является главным распорядителем и администратором средств соответствующего бюджета. Здесь же отмечено, что органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований, осуществляющие составление и организацию исполнения местных бюджетов (финансовые органы муниципальных образований) также являются финансовыми органами и обладают всем объёмом полномочий, закреплённым в БК РФ.

Вопрос. При назначении половины членов конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение должности главы администрации в поселении вновь избранным представительным органом поселения, может ли вторая половина конкурсной комиссии быть назначена исполняющим обязанности главы администрации района?

Ответ. В соответствии с ч. 2 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но не менее чем на два года. В случае формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением из состава представительных органов поселений, внутригородских районов контракт с главой местной администрации муниципального района, городского округа с внутригородским делением заключается на срок, который предусмотрен уставом муниципального района, городского округа с внутригородским делением и не может быть менее чем два года и более чем пять лет.

Как следует из письма, в сентябре текущего года одновременно будут проводиться выборы в представительные органы муниципального района и поселений, входящих в состав этого района. В связи с этим прекратятся полномочия глав местных администраций указанных муниципальных образований, избранных на срок полномочий представительных органов этих муниципальных образований. До вступления в должность новых глав местных администраций, их обязанности будут временно исполнять должностные лица местного самоуправления, определяемые в соответствии с уставом муниципального образования.

Если в уставе муниципального образования объём прав исполняющего обязанности главы местной администрации не конкретизирован, исполняющий обязанности реализует все права и осуществляет все обязанности, возложенные уставом муниципального образования на главу местной администрации.

С учётом изложенного, исполняющий обязанности главы местной администрации муниципального района вправе назначить половину членов конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение должности главы местной администрации поселения, входящего в состав этого муниципального района (при условии, что уставом муниципального образования района ограничения его права по данному вопросу не предусмотрено).

Вопрос. Каков статус территориальных, отраслевых и функциональных подразделений местной администрации и порядок осуществления ими действий от имени местной администрации?

Ответ. В соответствии со ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется гражданами путём референдума, выборов, других

форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 131 Конституции РФ).

Указанный принцип, в полной мере реализованный в Федеральном законе № 131-ФЗ, не предусматривает возможности осуществлять полномочия по решению вопросов местного значения через иные органы, кроме органов местного самоуправления. При этом ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляется гибкая структура органов местного самоуправления, предусматривающая возможность создания иных органов местного самоуправления, которые также наделяются в соответствии с уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Согласно ч. 1 ст. 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 РФ.

Отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации (структурные подразделения местной администрации) самостоятельными органами местного самоуправления не являются, поэтому не обладают правом решать вопросы местного значения, выступать от своего имени.

Органы местной администрации, являясь лишь структурными подразделениями местной администрации, подчиняются главе местной администрации, руководящему администрацией на принципах единоначалия, могут выполнять только отдельные управленческие функции в целях реализации полномочий местной администрации в целом. Издание структурными подразделениями местной администрации муниципальных правовых актов по вопросам, решение которых уставом муниципального образования отнесено к полномочиям органа местного самоуправления – местной администрации, является неправомерным. Должностные лица структурных подразделений местной администрации в соответствии с ч. 7 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесённым к их полномочиям уставом муниципального образования.

Отдельно следует заметить, что наличие или отсутствие у органов местной администрации (впрочем, как и у органов местного самоуправления) статуса юридического лица в данном случае правового значения не имеет, поскольку не влияет на объём и характер публично-правовой компетенции указанных органов.

Как уже отмечалось выше, Федеральный закон № 131-ФЗ позволяет сформировать помимо «обязательных» и иные органы местного самоуправления. Так, уставом может быть предусмотрено создание, например,

управления экономики и имущественных отношений, управления земельных отношений. Причём они могут быть как структурными подразделениями местной администрации, так и самостоятельными органами местного самоуправления.

Согласно норме ч. 1 ст. 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 (пункт 3 ч. 1 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, если указанные выше управления будут иметь статус органа местного самоуправления, они будут вправе издавать муниципальные правовые акты, в том числе имеющие нормативный характер, например, по вопросу владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом и земельными участками.

Вопрос. Каково правовое определение понятия «структура местной администрации»? Что это означает: перечень подразделений администрации и должностных лиц или перечень подразделений и должностных лиц с указанием устойчивых отношений и связей между ними?

Ответ. В соответствии с ч. 8 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В неё могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации. В данном случае под органом местной администрации следует понимать самостоятельное отраслевое (функциональное) и территориальное структурное подразделение, непосредственно входящее в структуру местной администрации.

Под самой структурой местной администрации понимается её внутреннее подразделение на отраслевые, функциональные или территориальные органы, которые могут носить различные наименования – отделы, комиссии, комитеты, управления и т. п. Отраслевые подразделения осуществляют руководство отдельными отраслями муниципального хозяйства, например, здравоохранением, образованием и т. д. Под функциональными подразделениями подразумевают подразделения, отвечающие за определённые направления муниципальной деятельности, например, за управление финансовыми средствами, муниципальной собственностью, решение экологических проблем. В то же время деление подразделений на отраслевые и функциональные достаточно условно, в отдельных сферах управле-

ния также осуществляются такие функции, как планирование, учёт ресурсов и т. п.

Территориальные органы создаются для более эффективного решения вопросов местного значения в городах, имеющих внутригородское территориальное деление, или в населённых пунктах, входящих в состав муниципального образования, и могут, в свою очередь, иметь отраслевые и функциональные отделы. Независимо от того, наделены органы местной администрации правами юридического лица или нет, они входят в структуру местной администрации.

Глава местной администрации должен представить для утверждения представительному органу муниципального образования структуру местной администрации, отражающую все её подразделения и их взаимосвязь. Что же касается формы, в которой она представляется, то это может быть как перечень подразделений, так и схема, отражающая подразделения. Для наглядности возможно представить её и в обеих формах.

Вопрос. Вправе ли глава муниципального образования единолично (без решения представительного органа муниципального образования) досрочно расторгнуть контракт с главой местной администрации? Необходимо ли расторгать контракт с главой местной администрации, осуждённым к наказанию в виде штрафа без дополнительного наказания в виде запрета замещать должности муниципальной службы, либо необходимо руководствоваться Федеральным законом № 25-ФЗ, который не предполагает в данном случае безусловное расторжение контракта, а предполагает это только в случае осуждения муниципального служащего к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу?

Ответ. В соответствии с ч. 7 ст. 16 Федерального закона № 25-ФЗ порядок замещения должности главы местной администрации по контракту и порядок заключения и расторжения контракта с лицом, назначаемым на указанную должность по контракту, определяются Федеральным законом № 131-ФЗ.

Тем самым законодатель вывел главу местной администрации в этой части из-под общего регулирования, содержащегося в Федеральном законе № 25-ФЗ и ТК РФ, установив специальное регулирование в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Вопросам досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, расторжения с ним контракта посвящены ч. 10 и 11 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ. При этом ч. 10 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ содержит основания для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, а ч. 11 этой статьи урегулирован порядок расторжения контракта с главой местной администрации. Расторжение контракта возможно по соглашению сторон либо в судебном порядке.

Согласно п. 6 ч. 6 ст. 36, п. 7 ч. 10 ст. 37, п. 5 ч. 10 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ вступление в законную силу обвинительного приговора суда является основанием досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, главы местной администрации, депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Причём данные нормы являются императивными; в законе не оговариваются применяемые меры, наличие реального или условного наказания. Однако на практике приходится сталкиваться с иным пониманием.

Например, приговором Фаленского районного суда Кировской области глава Фаленского района признан виновным и осуждён к наказанию в виде штрафа за совершение преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 286 УК РФ. 05.09.2007 районная Дума оставила без удовлетворения представление прокурора о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования. Прокурор обратился в суд с заявлением, в котором просил признать данное бездействие органа местного самоуправления незаконным. Решением Фаленского районного суда 28.09.2007 постановлено об удовлетворении заявления прокурора, а также о возложении обязанности на Фаленскую районную Думу в 10-дневный срок рассмотреть вопрос о досрочном прекращении полномочий главы района в связи со вступлением в законную силу приговора суда. Кассационная инстанция областного суда определением от 08.11.2007 признала правильным вывод районного суда о незаконности бездействия районной Думы, выразившегося в непринятии соответствующего решения на ближайшем заседании. Но в части возложения на Думу обязанности в 10-дневный срок рассмотреть вопрос о досрочном прекращении полномочий главы района решение суда отменила. По мнению суда, возлагая на районную Думу указанную обязанность, суд в нарушение требований ч. 3 ст. 196 ГПК РФ вышел за пределы разбирательства, указанные в заявлении прокурора, и вынес данное решение по устному объяснению последнего в судебном заседании. Исходя из смысла ст. 4 и 131 ГПК РФ, гражданское дело может быть возбуждено только по письменному заявлению (Обзор кассационной практики за 2007 год по гражданским делам).

В связи с этим следует обратить внимание на правовую позицию Конституционного Суда РФ, заявленную в определении от 15.04.2008 № 285-О-О. В определении, в частности, отмечалось, что Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет законность деятельности и ответственность органов местного самоуправления, депутатов и иных выборных лиц местного самоуправления в качестве принципов местного самоуправления (ч. 2 ст. 1, ст. 70–72). Одной из форм ответственности и элементом статуса главы муниципального образования, депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления является предусмотренное названным Федеральным законом № 131-ФЗ досрочное прекращение их полномо-

чий в случае вступления в отношении них в законную силу обвинительного приговора суда.

Это мера публично-правовой ответственности, которая применяется на основании Федерального закона № 131-ФЗ и в порядке, определённом уставом муниципального образования (п. 6 ч. 6 ст. 36, п. 5 ч. 10 ст. 40, п. 8 ч. 1 ст. 44).

Решение уполномоченного органа (по общему правилу – представительного органа муниципального образования) о досрочном прекращении полномочий указанных лиц принимается при условии, что обвинительный приговор суда в отношении них вступил в законную силу. При этом не имеют значения характер преступления и вид наказания за него; определяющей является презумпция того, что лицо, конфликтующее с уголовным законом, не отвечает нравственным требованиям. В то же время досрочное прекращение полномочий депутата или иного выборного должностного лица по рассматриваемому основанию не затрагивает его конституционный статус как гражданина и не лишает возможности вновь быть избранным в органы публичной власти, если к этому нет других препятствий, установленных федеральным законом, и если избиратели выразят ему доверие.

Также необходимо обратить внимание на то, что указанное выше основание досрочного прекращения полномочий связано исключительно с нарушением норм уголовного законодательства. К сожалению, в правоприменительной практике нередки случаи применения данного основания при совершении административного правонарушения. Это является неверным.

В нормах п. 6 ч. 6 ст. 36, п. 7 ч. 10 ст. 37, п. 5 ч. 10 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ используется слово «приговор». Согласно ч. 1 ст. 49 Конституции РФ каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном в федеральном законе порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Таким образом, в силу прямого действия Конституции РФ, надлежащим доказательством в подтверждение факта совершения преступных действий является вступивший в законную силу приговор суда.

Приговор как институт процессуального права является важнейшим актом правосудия, в котором в наиболее полной форме реализуется процессуальная функция суда – функция разрешения уголовного дела. Никаким другим актом не может быть установлена вина лица в совершении преступления, а лицо подвергнуто уголовному наказанию.

В УПК РФ приговор определяется как решение о невинности или виновности подсудимого и назначении ему наказания либо освобождении его от наказания и выносится судом первой или апелляционной инстанции (п. 28 ст. 5).

Только на основе приговора государство может реализовать уголовно-правовую санкцию и тем самым защищать личность, общество, государство от преступных посягательств.

Изложение судом решения о приговоре является конечным результатом разбирательства по уголовному делу, устанавливающим отличие или отсутствие оснований для уголовной ответственности.

Такая форма процессуального решения как «приговор» используется только применительно к деяниям, наказание за которые предусмотрено в уголовном законодательстве. Она не используется при рассмотрении дел в гражданском и арбитражном судопроизводстве, при совершении административных правонарушений, при привлечении лица к дисциплинарной ответственности.

Исходя из вышеизложенного, досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования, главы местной администрации, депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в связи вступлением в силу обвинительного приговора суда связано с нарушением указанными лицами норм уголовного законодательства.

Таким образом, в случае нарушения главой местной администрации норм уголовного права и, как следствие этого, осуждения к наказанию в виде штрафа (даже если дополнительное наказание не было предусмотрено) контракт с ним должен быть расторгнут.

Относительно вопроса о том, вправе ли глава муниципального образования по требованию надзорных органов единолично (без решения представительного органа) расторгнуть контракт с главой местной администрации, следует учесть следующее.

Как уже отмечалось выше, Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрено, например, такое основание досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, как вступление в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда.

В этом случае представительным органом муниципального образования должно быть принято соответствующее решение, констатирующее наличие основания для досрочного прекращения полномочий указанного лица.

После этого контракт с главой местной администрации должен быть расторгнут.

Вопрос. Кто принимает решение о прекращении контракта с главой местной администрации по ст. 278 ТК РФ? Может ли представительный орган досрочно прекратить полномочия главы местной администрации по данному основанию в отсутствие прямой нормы Федерального закона № 131-ФЗ?

Ответ. В соответствии с ч. 7 ст. 16 Федерального закона № 25-ФЗ порядок замещения должности главы местной администрации по контракту и порядок заключения и расторжения контракта с лицом, назначаемым на указанную должность по контракту, определяются Федеральным законом № 131-ФЗ. Тем самым законодатель вывел главу местной администрации в этой части из-под общего регулирования, содержащегося

в Федеральном законе № 25-ФЗ и ТК РФ, установив специальное регулирование в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Вопросам досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, расторжения с ним контракта посвящены ч. 10 и 11 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ. При этом обращаем внимание на то, что ч. 10 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ содержит основания для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, а ч. 11 этой статьи урегулирован порядок расторжения контракта с главой местной администрации. Расторжение контракта возможно по соглашению сторон либо в судебном порядке.

Основания для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации в связи с принятием уполномоченным органом юридического лица, либо собственником имущества организации, либо уполномоченным собственником лицом (органом) решения о прекращении трудового договора, указанные пункты не содержат.

Поскольку перечень оснований досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, установленный Федеральным законом № 131-ФЗ, является исчерпывающим, применение иных оснований, в том числе из Трудового кодекса РФ, является неправомерным.

Также обращаем внимание на то, 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 РФ (ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Органы местного самоуправления действуют прежде всего как органы публичной власти для реализации публично-властных полномочий и участвуют в гражданском обороте от имени и в интересах муниципального образования. Наделение органов местного самоуправления, в том числе местной администрации, статусом юридического лица носит юридико-технический характер, поскольку служит для обеспечения собственной финансово-хозяйственной деятельности, материально-технических, организационных и иных потребностей этих органов.

Именно в связи с этим глава местной администрации рассматривается в муниципальном праве не как руководитель (директор) организации – казённого учреждения, а только как должностное лицо местного самоуправления.

Обращаем также внимание на норму ч. 4 ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которой освобождение от должности руководителя учреждения осуществляется уполномоченным органом местного самоуправления – как правило, местной администрацией. Следовательно, на главу местной администрации возложено полномочие по освобождению от должности руководителей муниципальных учреждений.

На основании изложенного досрочное расторжение трудового контракта с главой местной администрации на основании ч. 2 ст. 278 ТК РФ является не соответствующим Федеральному закону № 131-ФЗ.

Вопрос. Возможно ли закрепить в уставе муниципального образования норму, согласно которой представительный орган муниципального образования либо глава муниципального образования согласовывают кандидатуры на должность заместителя руководителя местной администрации?

Ответ. Согласно положениям 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 гарантий осуществления местного самоуправления.

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 её должностными лицами и т. п., а к полномочиям местной администрации следует относить исполнительно-распорядительные функции.

Вместе с тем необходимо учитывать, что Федеральный закон от 07.05.2009 № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон ...» увеличил ответственность главы муниципального образования за обеспечение осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. В связи с этим правомерно включить в полномочия главы муниципального образования, избранного из состава представительного органа, в частности, согласование с ним проектов решений по отдельным значимым вопросам. Таким, например, как согласование назначения на должность и освобождения от должности заместителей главы администрации муниципального образования, согласование распределения обязанностей между ними; согласование постановлений и распоряжений администрации муниципального образования, принятие которых влечёт расходование средств бюджета муниципального образования, не регламентированных правовыми актами муниципального образования; осуществление текущего контроля за исполнением национальных и региональных проектов, муниципальных долгосрочных и ведомственных программ, а также за расходованием бюджетных средств по исполнению администрацией своих полномочий.

При этом обращаем внимание на то, что в уставе не следует закреплять слишком большое количество согласований, поскольку это ограни-

чивает полномочия главы администрации и на практике может привести к конфликтной ситуации.

Что касается возможного согласования кандидатуры на должность заместителя руководителя местной администрации с представительным органом муниципального образования, то Федеральным законом № 131-ФЗ это также не запрещено. И в данном случае следует исходить из компетенции представительного органа.

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 № 131-ФЗ также закреплена подотчётность и подконтрольность представительному органу главы местной администрации, осуществляющего полномочия на основе контракта (ч. 6.1 ст. 37), 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 (ч. 11.1 ст. 35, ч. 6.1 ст. 37). 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.

Закон также подчёркивает, что глава местной администрации руководит местной администрацией на принципах единоначалия (абз. 2 ч. 1 ст. 37). Однако это не запрещает согласовывать кандидатуры на должность его заместителей. 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, с нашей точки зрения, наличие в уставах муниципальных образований положения о согласовании с представительным органом муниципального образования кандидатур заместителей главы местной администрации не противоречит действующему законодательству.

Вопрос. Является ли непосредственным начальником муниципального служащего, замещающего должность главы местной администрации по контракту, глава муниципального образования?

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 РФ 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)». Таким образом, термин «представитель нанимателя (работодатель)», используемый Федеральным законом № 25-ФЗ, следует рассматривать как аналогичный термину «работодатель», используемому в ТК РФ.

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.

Таким образом, он исполняет все полномочия работодателя, в том числе по вопросам материального поощрения, предоставления отпуска, применения мер дисциплинарного взыскания, но при условии, если иное не установлено контрактом. Соответственно, именно главу муниципального образования глава местной администрации, замещающий эту должность по контракту, обязан уведомить в письменной форме о личной заинтересованности (в случае возникновения таковой) при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов.

Вопрос. В соответствии с уставом муниципального образования срок контракта с главой местной администрации составляет три года, то есть более установленного ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ минимального срока. Вместе с тем срок полномочий представительного органа му-

ниципального образования пять лет. Требуется ли внесение изменения в устав и определение срока контракта также пять лет?

Ответ. Согласно ч. 2 ст. 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 ч. 10 и 11 ст. 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 заключён 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 заключён на два года.

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

Ответ. Согласно ч. 2 ст. 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. Вправе ли конкурсная комиссия представлять одного кандидата для утверждения представительным органом муниципального образования на должность главы местной администрации по контракту?

Ответ. Согласно ч. 2 ст. 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 ч. 6 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ 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.

Контрольный орган муниципального образования (статья 38)

Вопрос. Может ли в муниципальных правовых актах срок полномочий председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счётного органа муниципального образования быть связан с фактическим

сроком полномочий, осуществляемых представительным органом муниципального образования конкретного состава депутатов?

Ответ. Согласно ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон № 6-ФЗ) контрольно-счётный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования. При этом деятельность контрольно-счётных органов не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий законодательного (представительного) органа (ч. 5 ст. 3 Федерального закона № 6-ФЗ).

В соответствии с нормами ч. 4 ст. 5 Федерального закона № 6-ФЗ срок полномочий председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счётного органа устанавливается соответственно законом субъекта РФ или муниципальным нормативным правовым актом и не должен быть менее чем срок полномочий законодательного (представительного) органа.

В соответствии с ч. 1 ст. 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. При этом устанавливаемый срок не может составлять менее двух и более пяти лет.

Следует отметить, что положения устава муниципального образования, устанавливающие срок полномочий представительного органа соответствующего муниципального образования в указанных пределах, носят постоянный характер и должны применяться при определении срока полномочий представительного органа данного муниципального образования любого состава (за исключением случаев, когда в соответствии с федеральным законодательством срок полномочий этого представительного органа прекращается досрочно). Поэтому срок полномочий председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счётного органа муниципального образования не может быть менее общего срока полномочий представительного органа соответствующего муниципального образования, предусмотренного уставом такого муниципального образования.

Нормы ч. 5 ст. 8 Федерального закона № 6-ФЗ предусматривают основания для досрочного освобождения от должности должностного лица контрольно-счётного органа муниципального образования, замещающего муниципальную должность. В то же время положения Федерального закона № 6-ФЗ не предусматривают какого-либо основания для досрочного освобождения от должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счётного органа муниципального образования в связи с досрочным прекращением полномочий представительного органа муниципального образования.

Кроме того, в случае прекращения полномочий указанных лиц одновременно с досрочным прекращением полномочий представительного органа муниципального образования соответствующего состава будет фактически приостановлена деятельность контрольно-счётного органа такого муниципального образования, что противоречит требованиям ч. 2 и 5 ст. 3 Федерального закона № 6-ФЗ.

В связи с изложенным полагаем, что в муниципальных правовых актах срок полномочий указанных лиц не может быть связан с фактическим сроком полномочий, осуществляемых представительным органом муниципального образования конкретного состава депутатов.

Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (статья 40)

Вопрос. Может ли депутат представительного органа муниципального образования, осуществляющий свои полномочия на постоянной основе, быть председателем правления потребительского кооператива по газификации жилых домов? Может ли депутат входить в орган управления территориального общественного самоуправления?

Ответ. Согласно п. 2 ч. 7 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не вправе: заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке), если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией.

В предусмотренные исключения из данных ограничений не вошли иные виды потребительских кооперативов (например, по газификации жилых домов), а также органы территориального общественного самоуправления, являющиеся хозяйствующими субъектами.

Вместе с тем действующее законодательство РФ позволяет лицам, замещающим муниципальные должности, а также муниципальным служащим входить в состав органов управления иных хозяйствующих субъектов при условии, что это им поручено соответствующими муниципальными правовыми актами и в порядке, установленном такими правовыми актами (п. 2 ч. 7 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ).

Вопрос. Могут ли субъекты РФ ограничивать (а по сути своей устанавливать) размер оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих путём установления максимальных размеров должностных окладов, ежемесячных и иных дополнительных выплат по соответствующим должностям, порядка формирования фонда оплаты труда, а также штатную численность органов местного самоуправления?

Ответ. Согласно ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Органы государственной власти создают правовые рамки для деятельности местного самоуправления, однако осуществлять его не вправе. Они обеспечивают государственный контроль за реализацией закреплённых в законодательстве прав физических и юридических лиц, а также защиту этих прав.

Следовательно, самостоятельность местного самоуправления имеет пределы, устанавливаемые Конституцией РФ и федеральными законами, а само местное самоуправление интегрировано в общую систему управления делами общества и государства.

Согласно ч. 2 ст. 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 ч. 1 данной статьи предусматривают, что расходы местных бюджетов осуществляются в соответствии с БК РФ. Следовательно, расходы местных бюджетов на оплату указанных категорий лиц должны определяться и финансироваться органами местного самоуправления в соответствии с требованиями, предусмотренными БК РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 136 БК РФ исполнительный орган государственной власти субъекта РФ 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 РФ (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 обра-

зования, начиная с очередного финансового года, не имеют права превышать указанные нормативы.

Учитывая норму п. 2 ст. 136 БК РФ, под нормативом в данном случае может пониматься как абсолютная, так и относительная величина, характеризующая расходы на оплату труда вышеуказанных категорий работников и (или) содержание органов местного самоуправления.

При установлении норматива формирования расходов на содержание органов местного самоуправления в данный норматив включаются расходы как на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, так и другие расходы, связанные с содержанием органов местного самоуправления. Данный тип нормативов может рассчитываться исходя из доли фактических расходов на содержание органов местного самоуправления в общей сумме налоговых и неналоговых доходов, дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, иных межбюджетных трансфертов, а также может соотноситься с общим объёмом расходов местных бюджетов.

Возможно устанавливать только норматив на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих. Под нормативом на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих понимается максимальный допустимый общий объём средств на оплату труда всех перечисленных категорий работников.

Установление данного типа норматива может осуществляться с использованием дифференцированного подхода по видам муниципальных образований с учётом отнесения их к группам в зависимости от численности населения. Для расчёта норматива определяют расчётную нормативную штатную численность выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, депутатов, муниципальных служащих и средний уровень должностного оклада. Далее полученная величина корректируется с учётом различных факторов.

Если субъект РФ принимает решение об установлении обоих видов нормативов, необходимо учитывать в расчёте норматива на содержание органов местного самоуправления и норматив на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, т. к. расходы на оплату труда входят в расходы на содержание органов местного самоуправления.

При установлении нормативов на содержание органов местного самоуправления и/или оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на по-

стоян­ной основе, муниципаль­ных служащих, необходимо учитывать, что полномочие, которым наделён высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в силу норм, содержащихся в п. 2 ст. 136 БК РФ, не позволяет субъекту РФ напрямую ограничивать (а по сути своей устанав­ливать) размер оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципаль­ных служащих путём установления максимальных размеров должностных окладов, ежемесячных и иных дополнительных выплат по соответствующим должностям, порядка формирования фонда оплаты труда, а также штатную численность органов местного самоуправления.

Вопрос. Согласно действующему законодательству кандидаты в депутаты представительных органов муниципальных образований не обязаны представлять сведения о размере и об источниках доходов кандидата, а также об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах. В случае избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального образования кандидат обязан предоставлять указанные сведения. Как соотносятся данные нормы и что делать если никто из избранных депутатов не согласился быть главой округа, то есть не представил сведения?

Ответ. В соответствии с ч. 4 ст. 33 Федерального закона № 67-ФЗ при выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, при которых избирательные округа образуются в соответствии со средней нормой представительства избирателей, не превышающей пяти тысяч избирателей, кандидаты не обязаны представлять в соответствующую избирательную комиссию сведения о размере и об источниках доходов кандидата, а также об имуществе, принадлежащем кандидату (каждому кандидату из списка кандидатов) на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах, если иное не предусмотрено законом субъекта РФ.

Во всех остальных случаях кандидаты в депутаты представительных органов муниципальных образований обязаны представлять указанные сведения.

При этом согласно ч. 3 этой же статьи указанного Федерального закона при проведении выборов глав муниципальных районов и глав городских округов кандидат помимо сведений о принадлежащем кандидату, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории РФ, об источниках получения средств, за счёт которых приобретено указанное имущество, об обязательствах имущественного характера за пределами территории РФ кандидата, сведения о таких обязательствах его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а также сведений о расходах кандидата, а также

о расходах его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершённой в течение последних трёх лет, если сумма сделки превышает общий доход кандидата и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счёт которых совершена сделка, обязан к моменту представления документов, необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов, закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов.

Указанные требования предъявляются кандидатам как в случаях избрания главы муниципального образования на муниципальных выборах, так и в случаях его избрания представительным органом муниципального образования из своего состава в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального образования (ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ).

Что касается ситуации, при которой никто из избранных депутатов не согласился быть главой округа, то есть не представил соответствующее заявление о согласии баллотироваться, то следует заметить, что данные обстоятельства не могут являться основанием для признания выборов депутатов недействительными.

В данном случае полномочия главы муниципального образования может временно исполнять должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования.

Вопрос. В целях оптимизации расходов местного бюджета городским финансовым отделом муниципального образования предложено финансировать председателю городской Думы только 0,5 ставки вышеназванной должности. Правомочны ли действия финансового отдела администрации города?

Ответ. В соответствии с ч. 3 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ 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 на постоянной основе могут работать не более 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, – 1 депутат (ч. 5 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ).

Депутаты, в том числе председатель представительного органа муниципального образования, осуществляющие свою деятельность на постоянной (профессиональной) основе, в силу условий независимости и публичности своей депутатской деятельности не являются наёмными

работниками, – их правовой статус обусловлен самим фактом избрания на выборах, а также решением представительного органа муниципального образования об осуществлении конкретным депутатом полномочий на постоянной (профессиональной) основе и иными предусмотренными правовыми актами о статусе депутатов обстоятельствами.

Полномочия депутата представительного органа муниципального образования в силу их правового статуса, особенностей и характера осуществляемой им публичной деятельности исполняются депутатом не в рамках рабочего времени, положения о котором содержатся в главах 15 и 16 ТК РФ, а непрерывно. Данное обстоятельство обуславливает невозможность применения к депутатской деятельности норм ТК РФ о неполном рабочем времени, допускающих возможность оплаты труда работника пропорционально отработанному им времени или в зависимости от выполненного им объёма работ (абз. 3 ст. 93 ТК РФ).

Таким образом, установление пропорциональной оплаты труда депутатов, в том числе председателя представительного органа муниципального образования, является неправомерным.

Кроме того, работа депутата, в том числе председателя представительного органа муниципального образования 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 (абз. 2, 3 ч. 5 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ). Возможность осуществления депутатом представительного органа муниципального образования полномочий на смешанной основе Федеральным законом не предусмотрена.

Вопрос. Правомерно ли исполнение полномочий депутата представительного органа муниципального образования сотрудником полиции?

Ответ. В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ депутат представительного органа муниципального образования – это член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района 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 пп. «б» п. 2 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ) гражданскому служащему запрещается замещать должности гражданской службы в случае избрания на выборную должность в органе местного самоуправления.

Согласно ч. 2 ст. 29 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Федеральный закон № 3-ФЗ) на сотрудника полиции распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом № 273-ФЗ и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона № 79-ФЗ, за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих осуществлению сотрудником полиции оперативно-розыскной деятельности. Такие ограничения, запреты и обязанности, а также сотрудники полиции, на которых они не распространяются, в каждом отдельном случае определяются в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Обращаем также внимание на ч. 1 ст. 41 Федерального закона № 3-ФЗ, в соответствии с которой сотрудник полиции, избранный депутатом представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, назначенный на должность главы местной администрации, на период осуществления соответствующих полномочий приостанавливает службу в полиции либо увольняется со службы в полиции по собственному желанию. После прекращения указанных полномочий сотруднику полиции по его желанию предоставляется ранее замещаемая должность, а при её отсутствии другая равноценная должность по прежнему либо с его согласия иному месту службы.

Учитывая изложенное, исполнение полномочий депутата представительного органа местного самоуправления (причём независимо от того, исполняются они на постоянной или на непостоянной основе) сотрудником полиции является неправомерным.

Вопрос. Вправе ли субъект РФ своим законом установить рамочные сроки полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в пределах сроков, предусмотренных ч. 2 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ?

Ответ. Согласно ч. 3 ст. 34 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 в соответствии с законом субъекта РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Таким образом, срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должен устанавливаться уставом муниципального образования в соответствии с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ (ч. 2 ст. 40), а также принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ. Однако принятие таких законов субъекта РФ не носит для субъектов РФ обязательного характера.

Вопрос. Следует ли депутатам представительного органа местного самоуправления представлять сведения о расходах и о полученных ими доходах, об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и об обязательствах имущественного характера, а также сведения о расходах и о доходах супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, об имуществе, принадлежащем им на праве собственности и об их обязательствах имущественного характера?

Ответ. В силу ч. 7.1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо органа местного самоуправления должны соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом № 273-ФЗ и другими федеральными законами.

Данное положение в полной мере распространяется на обязанности, установленные ч. 4 ст. 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ в соответствии с которыми лица, замещающие государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, замещаемые на постоянной основе, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном нормативными правовыми актами РФ. При этом следует иметь в виду, что указанная обязанность носит регулярный характер и исполняется ежегодно.

Что касается сведений о расходах лица, замещающего (занимающего) одну из должностей, указанных в п. 1 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 03.03.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», а также о расходах его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, то данные сведения представляются вышеназванными лицами, исключительно в случае наличия оснований для принятия решения об осуществлении такого контроля.

Основаниями для принятия решения о контроле за расходами лица, замещающего (занимающего) одну из муниципальных должностей на постоянной основе, указанных в пп. «г» п. 1 ч. 1 ст. 2 настоящего Федерального закона, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей является достаточная информация о том, что данным лицом,

его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми совершена сделка по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) на сумму, превышающую общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки.

Указанная информация в письменной форме может быть представлена в установленном порядке правоохранительными органами, иными государственными органами, органами местного самоуправления, работниками (сотрудниками) подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений и должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, Банка России, государственной корпорации, Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иной организации, созданной Российской Федерацией на основании федеральных законов, организации, создаваемой для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, постоянно действующими руководящими органами политических партий и зарегистрированных в соответствии с законом иных общероссийских общественных объединений, не являющихся политическими партиями, Общественной палатой РФ, а также общероссийскими средствами массовой информации.

В случае получения такой информации высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) либо уполномоченное им должностное лицо принимает решение об осуществлении контроля за расходами лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе.

Эта процедура включает в себя истребование от данного лица сведений о его расходах, а также о расходах его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), если сумма сделки превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки, об источниках получения средств, за счёт которых совершена сделка, а также проверку достоверности и полноты представляемых сведений и определение соответствия расходов данного лица, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) их общему доходу.

Выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования.

Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. В случае осуществления депутатом представительного органа муниципального образования полномочий на непостоянной основе представлять сведения о расходах и о полученных им доходах, об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, и об обязательствах имущественного характера, а также сведения о расходах и о доходах супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и об их обязательствах имущественного характера не нужно.

Вопрос. Когда будут внесены изменения в ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которым депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления наделяются правом на приём в первоочередном порядке руководителями и должностными лицами федеральных государственных органов и их территориальных органов по вопросам местного значения муниципального образования?

Ответ. Понятие «первоочередной приём» предполагает предоставление приоритета перед иными субъектами в рамках единой очереди. Право на приём в первоочередном порядке руководителями и другими должностными лицами федеральных органов государственной власти в соответствии с действующим законодательством закреплено за членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы. Предоставление данной гарантии обусловлено тем, что указанные субъекты осуществляют наиболее важные и значимые государственные функции, осуществление которых, в том числе решение отдельных вопросов их деятельности, не терпит отлагательства и имеет непосредственное влияние на политику государства. Вместе с тем Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривает и существенное ограничение предоставленной указанным лицам возможности. Данным правом они могут воспользоваться только по вопросам своей деятельности, причём в данном случае речь идёт исключительно о профессиональной деятельности указанных субъектов, то есть о реализации ими отдельных полномочий члена соответствующей палаты Федерального Собрания РФ. В этой связи по всем иным вопросам, не вытекающим из существа осуществляемой ими деятельности, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы подлежат приёму в общем порядке.

Необходимо также учитывать два момента: количество муниципальных образований (около 23 тысяч) и количество вопросов местного значения (у поселений их 38, муниципальных районов – 33, городских округов – 42). Предоставление такому большому количеству лиц права на первоочередной приём руководителями и должностными лицами федеральных государственных органов и их территориальных органов по до-

статочно широкому кругу вопросов на практике может привести к тому, что лица, не обладающие данным правом, на приём попасть не смогут.

Представляется, что данное право является в определённой степени привилегией, которая может быть предоставлена не такому широкому кругу лиц по вопросам деятельности этих лиц. Обращаем внимание на то, что даже депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ федеральными законами такое право не предоставлено.

Региональными законами право на первоочередной приём за данными депутатами закреплено, но, как правило, пользуются они им по вопросам своей деятельности и обращаться могут к руководителям и должностным лицам государственной власти соответствующего субъекта РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти РФ, расположенных на территории соответствующего субъекта РФ.

По мнению Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, право на первоочередной приём должно быть закреплено за депутатами разного уровня с учётом принципа подведомственности. Так, за депутатами Государственной Думы должно быть закреплено право на первоочередной приём руководителями и другими должностными лицами федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления; за депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ – руководителями и должностными лицами государственной власти соответствующего субъекта РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти РФ, расположенных на территории соответствующего субъекта РФ, а также выборными должностными лицами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории соответствующего субъекта РФ; за депутатами представительного органа муниципального района – выборными должностными лицами местного самоуправления этого муниципального района и входящих в него поселений; за депутатами представительных органов поселений – выборными должностными лицами местного самоуправления этих поселений, и за депутатами представительных органов городских округов – выборными должностными лицами местного самоуправления этих округов.

Ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает общие подходы к определению статуса депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и не определяет конкретные права, обязанности, виды гарантий, предоставляемых этим лицам. Вместе с тем данной статьёй установлено, какими именно правовыми актами они могут быть определены.

Так, в соответствии с ч. 5.1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ гарантии осуществления полномочий указанных лиц устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными

законами и законами субъектов РФ. В рамках данной нормы законами субъектов РФ может быть установлено в том числе и право первоочередного приёма руководителями и должностными лицами соответствующих органов.

Кроме этого, с нашей точки зрения, указанное право целесообразно предоставлять не всем лицам, определённым ч. 5.1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ, а лишь депутатам представительных органов муниципальных образований по вопросам их депутатской деятельности. На сегодняшний день во многих субъектах РФ региональными законами указанное выше право за депутатами представительных органов муниципальных образований закреплено.

Таким образом, наделение депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления правом на приём в первоочередном порядке руководителями и должностными лицами федеральных государственных органов и их территориальных органов может быть реализована в рамках действующего законодательства и дополнительного правового регулирования не требует.

С учётом изложенного, принятие указанных изменений в ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ представляется нецелесообразным.

Вопрос. Каким органом и в соответствии с какой процедурой должен рассматриваться вопрос о наличии (отсутствии) конфликтов интересов, а также какие меры и кем могут быть применены к лицам, замещающим муниципальные должности в органах местного самоуправления?

Ответ. В соответствии с ч. 7.1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо органа местного самоуправления должны соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом № 273-ФЗ и другими федеральными законами.

Поскольку специальных норм в отношении них Федеральным законом № 273-ФЗ не предусмотрено, указанные лица должны соблюдать ограничения, запреты и исполнять обязанности, установленные для государственных и муниципальных служащих.

Кроме этого Федеральным законом № 273-ФЗ не урегулирован вопрос, кому именно должны указанные лица направлять, например, сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, уведомления о возникновении конфликта интересов и уведомления об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

С нашей точки зрения, данные сведения возможно направлять в представительный орган муниципального образования. Связано это с тем объёмом полномочий, который за ним закреплён. В частности это

его контрольные функции и функции по созданию органов местного самоуправления.

В соответствии с положениями п. 9 ч. 10 ст. 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 ч. 5 ст. 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 предоставления 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 органе муниципального образования, утверждения (не утверждения) представительным органом муниципального образования отчёта об исполнении местного бюджета, а также в иных формах.

С учётом изложенного и до урегулирования вопроса в федеральном законодательстве представляется возможным направлять указанные выше сведения в представительный орган муниципального образования. При этом соответствующая норма должна найти отражение в уставе муниципального образования.

Что касается конфликта интересов, сообщаем следующее. Законодательное развитие института разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе рассматривается в качестве меры по правовому обеспечению противодействия коррупции. В рамках реализации этой задачи в Федеральном законе № 273-ФЗ сформулировано понятие конфликта интересов, а также порядок его предотвращения и урегулирования, то есть он содержит нормы прямого действия, рассчитанные на непосредственное применение в рамках государственной и муниципальной службы. В отношении выборного должностного лица органа местного самоуправления понятие «конфликт интересов», содержащееся в Федеральном законе № 273-ФЗ, является вполне уместным. В отношении же депутата и члена выборного органа местного самоуправления оно не совсем корректно, поскольку предусматривает, что соответствующее лицо находится на службе и обладает должностными (служебными) обязанностями.

Вместе с тем обращаем внимание на то, что Федеральным законом от 25.12.2008 № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законода-

тельные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» в частности в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» внесены изменения, использующие понятие «конфликт интересов» применительно к регламентации статуса соответственно членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы. Однако при этом определение понятия «конфликт интересов» не дано. Соответственно, применение таких новых законодательных положений возможно только по аналогии со ст. 10 Федерального закона № 273-ФЗ, что представляется не вполне удачным.

С нашей точки зрения, определение понятия «конфликт интересов» требует уточнения в отношении депутатов и членов выборных органов местного самоуправления. Однако до внесения соответствующих изменений в федеральное законодательство данная норма в отношении указанных лиц может применяться по аналогии и регулироваться уставом муниципального образования.

Вопрос. С какой даты фактически считать депутата представительного органа муниципального образования прекратившим свои полномочия досрочно: с даты наступления обстоятельств (юридического факта) или с даты принятия решения представительным органом?

Ответ. В соответствии с ч. 10 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ одним из оснований досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа муниципального образования является «отставка по собственному желанию».

Следует отметить, что сама процедура сложения депутатом своих полномочий Федеральным законом № 131-ФЗ не установлена. Её целесообразно закрепить в уставе муниципального образования. С нашей точки зрения, эта процедура должна проводиться следующим образом. Депутат, решивший уйти в отставку по собственному желанию, направляет соответствующее заявление в представительный орган. С момента подачи заявления полномочия депутата прекращаются, и он вправе осуществлять деятельность, несовместимую со статусом депутата представительного органа муниципального образования (например, заниматься предпринимательской деятельностью, замещать должности муниципальной службы и т. д.).

То, что полномочия депутата прекращаются с подачей им соответствующего заявления, подтверждается и анализом положений Федерального закона № 67-ФЗ (например, п. 6 ст. 70). В такой ситуации отзыв заявления о сложении депутатом заявления представляется невозможным.

Рассматривая заявление депутата об отставке по собственному желанию, представительный орган муниципального образования не вправе отказать в удовлетворении такого заявления, поскольку в этой ситуации

представительный орган связан волей, однозначно выраженной в заявлении. В связи с этим правомерно говорить о том, что решение представительного органа лишь процедурно оформляет волеизъявление депутата. Кстати, именно такой точки зрения придерживается и Верховный Суд РФ (см., например, определение от 01.08.2012 по делу № 56-АПГ12-6).

Однако есть случаи, когда решение представительного органа имеет самостоятельное содержание. Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрены, например, такие основания досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа муниципального образования, как выезд за пределы РФ на постоянное место жительства; признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным и т. д. В этих случаях полномочия депутата будут прекращены с момента принятия соответствующего решения представительным органом муниципального образования.

Следует отметить, что решение представительного органа важно главным образом с точки зрения избирательного законодательства, поскольку с принятием подобного решения образуется вакантный депутатский мандат и возникает право на назначение дополнительных выборов. Именно поэтому Федеральным законом от 25.07.2011 года № 263-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с уточнением порядка досрочного прекращения полномочий депутата и замещения вакантных депутатских мандатов» ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ была дополнена новой ч. 11, определяющей срок принятия решения представительным органом муниципального образования о досрочном прекращении полномочий депутата этого органа.

Вопрос. Является ли глава городского округа, исполняющий полномочия председателя представительного органа муниципального образования, избранный из числа депутатов, исполняющих свои полномочия на непостоянной основе, депутатом, исполняющим свои полномочия на постоянной основе? Имеет ли он право на возмещение расходов, связанных с осуществлением депутатской деятельности в соответствии с законом субъекта РФ, как депутат представительного органа муниципального образования, исполняющий свои полномочия на непостоянной основе?

Ответ. В соответствии с нормой абз. 3 ч. 5 ст. 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 абз.1, ч. 5 ст. 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 абз. 1 ч. 5 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ применяется в отношении главы муниципального образования, избранного представительным органом из своего состава и исполняющего полномочия его председателя.

На основании изложенного, 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 абз. 3 ч. 5 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ осуществлять свои полномочия на постоянной основе.

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.

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 РФ.

В уставе муниципального образования в качестве гарантий осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления правомерно для депутатов, осуществляющих полномочия на постоянной основе, установить, например, 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.

В случае, если глава муниципального образования, избранный депутатами муниципального образования из своего состава, осуществляет свои полномочия в качестве выборного должностного лица местного самоуправления на постоянной основе, то он уже получает определённое муниципальным правовым актом денежное содержание. Поэтому в данном случае говорить о каких-либо компенсациях (возмещении расходов, связанных с осуществлением им полномочий на непостоянной основе в качестве депутата представительного органа муниципального образования) неправомерно.

Вопрос. Вправе ли руководитель муниципального унитарного предприятия быть депутатом представительного органа муниципального образования на непостоянной основе?

Ответ. Согласно п. 1 и 2 ч. 7 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо, осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, не вправе заниматься предпринимательской деятельностью, а также состоять членом управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией.

В соответствии с пп. «б» п. 2 ст. 14 Федерального закона № 25-ФЗ муниципальному служащему запрещается замещать должность муниципальной службы в случае избрания или назначения на муниципальную должность. Иными словами, муниципальный служащий не вправе быть депутатом представительного органа муниципального образования, независимо от того, на какой основе осуществляются полномочия депутата.

Вместе с тем муниципальные унитарные предприятия, учреждения (школы, больницы и т. п.) органами местного самоуправления не являются, следовательно, руководители этих организаций (равно как и иные их сотрудники) не являются муниципальными служащими.

Таким образом, по нашему мнению, анализ законодательства о местном самоуправлении позволяет сделать вывод о том, что руководители муниципальных унитарных предприятий вправе быть депутатами представительного органа муниципального образования, но только на непостоянной основе.

Вопрос. Применительно к главе муниципального образования, избранному из состава представительного органа муниципального образования, а также к председателю представительного органа представляется правомерным заключение срочных трудовых договоров в связи с избранием на определённый срок в состав выборного органа на выборную должность на оплачиваемую работу в соответствии с ТК РФ.

Просьба высказать мнение по вопросу заключения срочных трудовых договоров с указанными лицами, а также внесения записей в их трудовые книжки, в том числе в случае досрочного прекращения полномочий представительного органа и при последующем избрании на указанные должности.

Ответ. Ст. 59 ТК РФ 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 ст. 17 ТК РФ 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, трудовой договор не заключается в случае избрания граждан депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ, уполномоченными осуществлять в ней законодательные и иные полномочия, которые предусмотрены Конституцией РФ и Федеральным законом от 08.05.1994 № 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. Аналогично следует рассматривать и правовой статус главы муниципального образования, независимо от способа его избрания, а также от того, исполняет он полномочия руководителя местной администрации или председателя представительного органа муниципального образования. В любом случае глава муниципального образования, являясь высшим должностным лицом муниципального образования, действует в интересах населения муниципального образования. Таким образом, заключение срочного трудового договора с депутатом и главой муниципального образования не производится.

Согласно положениям ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия депутата начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва. Запись в трудовой книжке об исполнении полномочий депутата осуществляется только в отношении тех из них, которые осуществляют полномочия на постоянной основе. Основанием для внесения записи является решение представительного органа, в котором конкретно названы депутаты, исполняющие полномочия на постоянной основе. Если в дальнейшем депутат перейдёт на осуществление полномочий на непостоянной основе, необходимо внести об этом запись в трудовую книжку со ссылкой на соответствующее решение представительного органа. В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, в трудовой книжке названного депутата следует указать дату и основания досрочного прекращения его полномочий. Если гражданин вновь будет избран в представительный

орган, в его трудовую книжку вносятся запись об исполнении полномочий депутата представительного органа муниципального образования нового созыва.

Полномочия главы муниципального образования начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного главы. Если он исполняет полномочия на постоянной основе, в трудовой книжке делается необходимая запись, основанием которой является муниципальный правовой акт о вступлении главы в должность. По истечении срока его полномочий в трудовой книжке осуществляется соответствующая запись, основанием которой является муниципальный правовой акт о прекращении его полномочий в связи с истечением срока полномочий и вступлением в должность вновь избранного главы. В случае, если полномочия прекратятся досрочно, в трудовой книжке на основании муниципального правового акта, в котором указывается причина досрочного прекращения полномочий, также производится необходимая запись.

Вопрос. Ч. 8 ст. 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 ч. 8 ст. 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 УПК РФ предусмотрена гл. 52, устанавливающая особенности производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц. В соответствии со ст. 447 УПК РФ депутаты, члены выборных органов мест-

ного 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 РФ по субъекту РФ. После возбуждения уголовного дела либо привлечения лица в качестве обвиняемого следственные и иные процессуальные действия в отношении такого лица производятся в общем порядке, изъятия установлены только для членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, судей федеральных судов, мировых судей, прокуроров, Председателя Счётной палаты РФ, его заместителя и аудиторов Счётной палаты РФ, Уполномоченного по правам человека в РФ, Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий.

Ст. 4.1 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 РФ и федеральными законами. Рассматриваемый вопрос урегулирован в отношении Уполномоченного по правам человека (Федеральный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека»), судей (Закон РФ от 26.06.1992 № 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 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»), прокуроров (Федеральный закон от 17.01.1992 № 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.

По второму вопросу сообщаем, что 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 РФ.

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. 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 РФ 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 местного самоуправления осуществлено ст. 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 РФ отнесено установление иных гарантий осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (ч. 5.1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ). Дальнейшее регулирование данного вопроса осуществляется уставами муниципальных образований, которые должны приниматься в соответствии с законами субъектов РФ. Таким образом, Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает совершенно определённый перечень правовых актов, которыми осуществляется регламентирование всех сторон деятельности указанных лиц.

Если в субъекте РФ 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 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. После принятия закона субъекта РФ о гарантиях депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления уставы муниципальных образований субъекта РФ необходимо будет привести в соответствие с законом в случае, если уставы будут содержать нормы, противоречащие закону субъекта РФ.

Согласно ст. 72 Конституции РФ общие принципы организации местного самоуправления относятся к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Исходя из данной нормы, Федеральный закон № 131-ФЗ определил тот круг вопросов, который относится к полномочиям субъектов РФ 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 РФ 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 РФ.

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 РФ, уставом регламентируются вопросы организации местно-

го самоуправления в муниципальном образовании. В частности, в соответствии с ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ им определяются вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления, к которым относится также и определение прав и обязанностей депутатов. При этом ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено осуществление органами прокуратуры и другими уполномоченными федеральным законом органами надзора за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления уставов муниципальных образований.

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 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 РФ, 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 ч. 5.1 ст. 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 РФ. В части пенсионного обеспечения указанных лиц необходимо применять Федеральный закон от 12.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», согласно п. 5 ст. 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 РФ федеральный закон обладает более высокой юридической силой, отсутствие в законе субъекта РФ, 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 ч. 5.1 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 РФ.

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

Ответ. Регулирование ограничений для депутата представительного органа муниципального образования осуществляется абз. 2 ч. 6 ст. 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 27.07.2004 № 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 № 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. Вправе ли глава муниципального образования (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 РФ или законодательством РФ. Заведование кафедрой в высшем учебном заведении включает 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, по нашему мнению, депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, не вправе замещать указанную должность.

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 ч. 1 ст. 46 ГПК РФ 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 гл. 24–25 ГПК РФ.

Положения ч. 2 ст. 251 ГПК РФ предусматривает, что с заявлением о признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части в суд вправе обратиться Президент РФ, Правительство РФ, законодательный (представительный) орган субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, 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 РФ). Однако положения ГПК РФ не предоставляют возможность депутатам представительного органа муниципального образования обращаться с заявлением в суд о признании нормативного правового акта противоречащим закону, а также оспаривать в суде решение, действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, нарушающие права и свободы граждан и организаций.

Согласно ч. 1 ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ от имени муниципального образования приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности могут: глава местной администрации, другие должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования. При этом депутат представительного органа муниципального образования может быть наделён полномочиями на ведение дел в суде от имени представительного органа муниципального образования соответствующим решением указанного органа местного самоуправления.

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

Ответ. В соответствии с ч. 1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих 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 ч. 5.1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ отнесено к полномочиям субъектов РФ.

Если субъектом РФ 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 ч. 8 ст. 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 КС РФ от 12.04.2002 № 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 РФ предоставляются социально незащищённым 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 должностным 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 РФ указал следующее: «По смыслу ст. 172 Трудового кодекса гарантии главам муниципальных образований, освобождённым от работы вследствие избрания их на выборные должности в органах местного самоуправления, могут быть установлены законами, регулирующими статус и порядок деятельности указанных лиц, только на период выполнения полномочий, а не по окончании срока полномочий.» (Определение от 14.06.2006 № 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 ч. 5 ст. 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 соотносить 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.

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

Ответ. Ст. 40 Федерального закона социальные гарантии для депутата представительного органа муниципального образования, в том числе продолжительность отпуска, не установлены. Принятие субъектами РФ 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 ст. 115 ТК РФ, установившей продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска.

Согласно ст. 116 ТК РФ организации с учётом своих производственных и финансовых возможностей могут самостоятельно устанавливать дополнительные отпуска для работников, если иное не предусмотрено федеральными законами. При этом порядок и условия представления дополнительных отпусков определяются коллективными договорами или локальными нормативными актами, то есть документами, регулирующими отношения работника и работодателя. Депутат, выборное должностное лицо местного самоуправления не состоят в трудовых от-

ношениях, регулирование которых осуществляется ТК РФ. В связи с этим применение абз. 2 ст. 116 ТК РФ в данном случае представляется некорректным.

Органы местного самоуправления как юридические лица (статья 41)

Вопрос. Имеет ли право представительный орган муниципального образования наделить статусом юридического лица избирательную комиссию муниципального образования, приняв только нормативный правовой акт?

Ответ. Согласно п. 3 ст. 24 Федерального закона № 67-ФЗ статус юридического лица избирательной комиссии муниципального образования может быть придан уставом муниципального образования, нормативно-правовым актом представительного органа местного самоуправления.

В соответствии с ч. 1 ст. 34 и ч. 1 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ к нормативным правовым актам органов местного самоуправления относятся нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления, имеющие нормативный характер. Нормативные правовые акты, принятые на местном референдуме, хотя и соответствуют по уровню уставу муниципального образования, не могут устанавливать статус юридического лица муниципальных избирательных комиссий.

Федеральный закон № 131-ФЗ не определяет порядок наделения правами юридического лица всех муниципальных органов. Однако, применяя по аналогии нормы ч. 2 ст. 41 указанного Федерального закона, можно утверждать, что основаниями для государственной регистрации избирательных комиссий муниципальных образований в качестве юридических лиц являются устав муниципального образования и решение о создании избирательной комиссии муниципального образования с правами юридического лица. В случае отсутствия устава муниципального образования основанием для государственной регистрации избирательной комиссии муниципального образования в качестве юридического лица является решение представительного органа муниципального образования об учреждении избирательной комиссии муниципального образования с правами юридического лица.

Вопрос. Следует ли определять в учредительных документах тип муниципального учреждения, статусом которого наделяются органы местного самоуправления или же достаточно указания на тип такого учреждения в Федеральном законе № 131-ФЗ?

Ответ. В соответствии с нормами ч. 2 ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления, которые в соответствии

с данным Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казёнными учреждениями. Они образуются исключительно для осуществления управленческих функций и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с Федеральным законом.

Нормы ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ) предусматривают, что для казённого учреждения в качестве учредительного документа может являться положение, утверждённое соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, в случаях, установленных законом, нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ.

Согласно ч. 2 ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются устав муниципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица. В случае отсутствия устава муниципального образования основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются:

- для представительного органа муниципального образования – протокол заседания представительного органа муниципального образования, содержащий решение о наделении этого представительного органа правами юридического лица;

- для иных органов местного самоуправления – решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица. Основаниями для государственной регистрации органов местной администрации в качестве юридических лиц являются решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа и утверждение положения о нём этим представительным органом муниципального образования.

Таким образом, в соответствии с положениями Федерального закона № 131-ФЗ только указанные муниципальные правовые акты являются документами, необходимыми для осуществления государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц. В связи с этим данные муниципальные правовые акты можно рассматривать в качестве учредительных документов таких юридических лиц.

Нормы ч. 4 ст. 31 Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Федеральный закон № 83-ФЗ) предусматривают, что изменение типа бюджетных учреждений в целях создания казённых учреждений, а также изменение типа казённых учреждений в целях создания бюджетных учреждений после 1 октября 2010 года

осуществляется в порядке, предусмотренном ст. 17.1 Федерального закона № 7-ФЗ. П. 1 этой статьи Федерального закона № 7-ФЗ установлено, что изменение типа государственного или муниципального учреждения не является его реорганизацией. При изменении типа государственного или муниципального учреждения соответствующие изменения вносятся только в его учредительные документы.

В соответствии с нормами Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Федеральный закон № 129-ФЗ) изменение типа государственного или муниципального учреждения не подлежит государственной регистрации. Вместе с тем необходимо учитывать, что в указанном случае государственной регистрации подлежат изменения, вносимые в учредительные документы государственного или муниципального учреждения (ст. 17–19 Федерального закона № 129-ФЗ).

Необходимо учитывать, что органы местного самоуправления наделяются статусом юридического лица для осуществления собственной финансово-хозяйственной деятельности, участия в гражданском обороте от своего имени для удовлетворения исключительно собственных материально-технических, организационных и иных потребностей. Статус юридического лица позволяет органам местного самоуправления иметь в своём ведении обособленное муниципальное имущество, которое закрепляется за ними на праве оперативного управления и необходимо для обеспечения собственной деятельности данных органов. Во всех остальных случаях органы местного самоуправления действуют как органы публичной власти для реализации публично-властных полномочий, а также участия в гражданском обороте от имени и в интересах муниципального образования, являющегося самостоятельным участником гражданских отношений. Наличие или отсутствие статуса юридического лица у органов местного самоуправления прямо не влияет на структуру органов местного самоуправления в муниципальном образовании, на объём и порядок реализации этими органами публичных полномочий и возможность участия их в гражданских правоотношениях от имени и в интересах муниципальных образований, а также на подчинённость и подотчётность органов местного самоуправления и их структурных подразделений.

В связи с этим необходимо различать публично-правовой и гражданско-правовой статус органов местного самоуправления и органов местной администрации, наделённых правами юридического лица.

Согласно абз. 5 п. 3 ст. 14 Федерального закона № 7-ФЗ устав бюджетного или казённого учреждения должен содержать наименование учреждения с указанием типа – «бюджетное учреждение» или «казённое учреждение», сведения о собственнике его имущества, исчерпывающий перечень видов деятельности, которые бюджетное или казённое учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано, указания о структуре, компетенции органов управления

учреждения, порядке их формирования, сроках полномочий и порядке деятельности таких органов.

В соответствии с п. 11 ст. 33 Федерального закона № 83-ФЗ положения абз. 5 п. 3 ст. 14 Федерального закона № 7-ФЗ не применяются к органам государственной власти (государственным органам), органам местного самоуправления (муниципальным органам) и органам управления государственными внебюджетными фондами, а также к их территориальным органам. Вместе с тем нормами Федерального закона № 83-ФЗ прямо не предусмотрено, что упомянутые требования Федерального закона № 7-ФЗ не применяются в отношении самих казённых учреждений, статусом которых наделяются органы местного самоуправления и органы местной администрации. Кроме того, следует учитывать, что в любом случае муниципальные правовые акты не должны противоречить федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ (ч. 4 ст. 7 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, в случае, если вышеуказанные муниципальные правовые акты, которые необходимы для осуществления государственной регистрации органов местного самоуправления и органов местной администрации в качестве казённых учреждений, а также создания таких казённых учреждений путём изменения типа бюджетных учреждений содержат неправильное указание на тип соответствующего муниципального учреждения, то их следует привести в соответствие с требованиями ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ.

Вопрос. Какой орган местного самоуправления должен выполнять функции и полномочия учредителя в отношении казённых учреждений, статусом которых наделяются органы местной администрации?

Ответ. Нормы ч. 3 ст. 9.1 Федерального закона № 7-ФЗ и ч. 4 ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляют только уполномоченные органы местного самоуправления. В законодательстве РФ не указывается, какой орган местного самоуправления должен выполнять функции и полномочия учредителя в отношении казённых учреждений, статусом которых наделяются органы местной администрации.

В связи с этим данный вопрос должен определяться в соответствии с уставом муниципального образования (ч. 3 ст. 34 и п. 5 ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ).

Согласно ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Следует отметить, что, приобретая статус юридического лица, органы местного самоуправления становятся самостоятельными субъектами отношений, регулируемых гражданским законодательством, но участвуют в них как казённые учреждения, а не как органы публичной власти.

Необходимо учитывать, что органы местного самоуправления наделяются статусом юридического лица для осуществления собственной финансово-хозяйственной деятельности, участия в гражданском обороте от своего имени для удовлетворения исключительно собственных материально-технических, организационных и иных потребностей. В связи с этим гражданско-правовой статус нужен органам местного самоуправления для повышения эффективности их управленческих функций в целях осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Во всех остальных случаях органы местного самоуправления действуют как органы публичной власти для реализации публично-властных полномочий, а также участия в гражданском обороте от имени и в интересах муниципального образования, являющегося самостоятельным участником гражданских отношений. Наличие или отсутствие статуса юридического лица у органов местного самоуправления и органов местной администрации прямо не влияет на структуру органов местного самоуправления в муниципальном образовании, на объём и порядок реализации этими органами публичных полномочий (функций), а также на вопросы подчинённости и подотчётности органов местного самоуправления и их структурных подразделений.

Таким образом, следует различать публично-правовой и гражданско-правовой статус органов местного самоуправления и органов местной администрации, наделённых правами юридического лица. В связи с этим осуществление органом местного самоуправления функций и полномочий учредителя в отношении органов местной администрации как юридических лиц не может влиять на их публичные функции, а также на вопросы подчинённости и подотчётности главе местной администрации.

Согласно ст. 10 Конституции РФ государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Вместе с тем данный принцип не применяется в отношении организации местного самоуправления в РФ, поскольку согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В то же время нельзя не отметить, что органы местной администрации являются лишь внутренними структурными элементами местной администрации, которые должны быть взаимосвязаны и взаимодействовать между собой, а также подчиняться главе местной администрации. Они не могут обладать организационной и функциональной независимостью в структуре местной администрации, поэтому функции и полномочия учредителя в отношении данных органов как юридических лиц было бы более целесообразным возлагать на местную администрацию.

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

Ответ. Положения ч. 2 ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что органы местного самоуправления, которые в соответ-

ствии с Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казёнными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с Федеральным законом.

В соответствии с положениями гл. 5 ГК РФ 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 п. 2 ст. 120 ГК.

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 ч. 2 ст. 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 РФ (органам государственной власти субъекта РФ) 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 № 131-ФЗ в соответствии с ГК РФ применительно к казённым учреждениям (ч. 2 ст. 41 Федерального закона).

Кроме того, согласно ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной

власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, иных наделённых функциями или правами указанных органов власти органов или организаций с функциями хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного надзора, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами РФ.

В связи с этим представляется, что местная администрация, выступая в качестве муниципального казённого учреждения, не вправе вести предпринимательскую деятельность, в том числе, и оказывая платные услуги.

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

Система муниципальных правовых актов (статья 43)

Вопрос. Какие муниципальные правовые акты являются нормативными, а какие ненормативными? Какие органы местного самоуправления правомочны принимать нормативные правовые акты?

Ответ. Верховный Суд РФ определил понятие нормативного правового акта, указав признаки, характерные для него. Согласно п. 9 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются:

1) издание в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом;

2) наличие в нём 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.

Термин «нормативный правовой акт органа местного самоуправления» употребляется в целом ряде федеральных законов: в Федеральном законе № 67-ФЗ, в ГрадК РФ, в ЗК РФ. В некоторых федеральных законах законодатель употребляет два термина, например: Федеральный закон № 184-ФЗ содержит два термина: «муниципальный нормативный правовой акт» и «нормативный правовой акт органов местного самоуправления»; в Федеральном законе от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (далее – Федеральный закон № 138-ФЗ) также употребляются сразу два термина: «нормативные правовые акты органов местного самоуправления» и «нормативные правовые акты муниципального образования» и в др.

Несмотря на то, что во многих федеральных законах применяются различные по формулировке термины, они являются тождественными. К сожалению, ни в одном Федеральном законе не дано определение этим терминам. Следует признать, что отсутствие в действующем федеральном законодательстве определения понятия «муниципальный нормативный правовой акт» создаёт трудности для нормотворческих органов при создании нормативных правовых актов (в т. ч. и местных) и для правоприменителей в обращении с тем или иным правовым актом.

Ст. 43.1 Федерального закона № 131-ФЗ вводится понятие «федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов». В федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов включаются только муниципальные нормативные правовые акты. Во исполнение указанной нормы все субъекты РФ приняли законы, регулирующие правовые отношения по организации и ведению региональных регистров муниципальных нормативных правовых актов. В некоторых регионах законодатели дали определение муниципальному нормативному правовому акту. Так, например, в Законе Московской области от 05.12.2008 № 193/2008-ОЗ «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Московской области» под муниципальным нормативным правовым актом понимается муниципальный правовой акт, направленный на установление, изменение или отмену правовых норм (правил поведения), имеет общеобязательное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение. В соответствии с Законом Калининградской области от 10.03.2009 № 331 «О региональном регистре муниципальных нормативных правовых актов» под муниципальным нормативным правовым актом понимается муниципальный правовой акт, устанавливающий или отменяющий общеобязательные правила.

В Законе Рязанской области от 31.12.2008 № 227-ОЗ «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Рязанской области» даётся такое определение: «муниципальный нормативный правовой акт – правовой акт, принятый непосредственно населением на местном референдуме (сходе граждан) по вопросам местного значения либо органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Рязанской области, а также по иным вопросам, отнесённым уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленный, обязательный для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательный для неопределённого круга лиц, рассчитанный на неоднократное применение, направленный на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений».

Учитывая правовую позицию Верховного Суда РФ и приведённые выше определения, с нашей точки зрения, можно вывести следующие общие признаки муниципального нормативного правового акта: акт должен быть принят уполномоченным на то органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления; содержать нормы права, направленные на урегулирование либо изменение и прекращение общественных отношений; обязателен для неопределённого круга лиц в границах муниципального образования; рассчитан на неоднократное его применение; документально оформлен; принят в установленном порядке.

С учётом указанных выше признаков и следует относить тот или иной правовой акт к нормативному или ненормативному.

В соответствии с ч. 1 ст. 34 и ч. 1 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ к нормативным правовым актам органов местного самоуправления относятся нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления, имеющие нормативный характер. Таким образом, Федеральным законом № 131-ФЗ за местной администрацией закреплено право принимать в том числе и нормативные правовые акты. Право принятия таких актов по конкретным вопросам закреплено в ряде федеральных законов.

Так, например, БК РФ установлено, что реестры расходных обязательств муниципального образования ведутся в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования (п. 5 ст. 87).

Согласно п. 10 ст. 93.2 БК РФ условия реструктуризации обязательств (задолженности) по бюджетному кредиту устанавливаются соответствующими законами (решениями) о бюджете и принятыми в соответствии с ними актами Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации муниципального образования, соответственно, которыми также определяется порядок проведения реструктуризации обязательств (задолженности) по бюджетному кредиту.

П. 3 ст. 93.3 БК РФ установлено, что основания, условия предоставления, использования и возврата бюджетных кредитов устанавливаются муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального района и принимаемыми в соответствии с ними муниципальными правовыми актами местной администрации муниципального района.

По указанным выше вопросам местной администрацией могут приниматься муниципальные акты, имеющие нормативный характер.

Вопрос. Вправе ли заместители главы муниципального образования (заместители главы местной администрации) издавать распоряжения в соответствии с ч. 7 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ? Могут ли эти распоряжения издаваться по вопросам местного значения? Должны ли такие вопросы быть прямо перечислены в уставе муниципального образо-

вания, либо делегирование такого права заместителям возможно методом формулирования бланкетной нормы? Если нет, то, учитывая изменения, внесённые в ч. 4 Федеральным законом № 361-ФЗ, по каким вопросам заместителями могут издаваться распоряжения, указанные в ч. 7 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ?

Ответ. В соответствии с ч. 4 ст. 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, указанным в ч. 6 данной статьи, в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации. При этом нормы ч. 6 указанной статьи предусматривают, что глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издаёт постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации.

Из указанных положений Федерального закона № 131-ФЗ следует, что в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации, правом издания постановлений и распоряжений местной администрации обладает только одно лицо – глава муниципального образования. Возможность передачи полномочий по изданию постановлений и распоряжений местной администрации иным должностным лицам нормами Федерального закона № 131-ФЗ не предусмотрена. При этом необходимо учитывать, что глава местной администрации руководит местной администрацией на принципах единоначалия (ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ).

В связи с изложенным полагаем, что помимо главы муниципального образования издание постановлений и распоряжений местной администрации не может быть возложено на иных должностных лиц местного самоуправления, в том числе на заместителей главы муниципального образования. В случае, когда глава муниципального образования не может выполнять свои полномочия (отпуск, болезнь, командировка и т. д.), его полномочия в соответствии с уставом муниципального образования временно передаются, как правило, одному из его заместителей, который подписывает муниципальные правовые акты от имени местной администрации исключительно в качестве исполняющего обязанности главы муниципального образования.

Упомянутые нормы Федерального закона № 131-ФЗ также чётко определяют и разграничивают компетенцию главы муниципального образования по вопросам издания постановлений местной администрации (по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ) и распоряжений местной администрации (по вопросам организации работы местной администрации).

Согласно ч. 4 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ помимо постановлений и распоряжений местной администрации глава муниципального образования вправе издавать постановления и распоряжения по иным вопросам, отнесённым к его компетенции уставом муниципального образования в соответствии с данным Федеральным законом, другими федеральными законами (например, созывать сход граждан, назначать публичные слушания, назначать собрания граждан и др.). При этом следует отметить, что исходя из анализа правоприменительной практики, как правило, постановления органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления носят нормативный характер, а распоряжения – ненормативный характер.

Нормы ч. 7 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что иные должностные лица местного самоуправления (в частности, председатель контрольно-счётного органа муниципального образования, заместители главы муниципального образования, руководители структурных подразделений местной администрации) могут издавать лишь распоряжения и приказы по вопросам, отнесённым к их полномочиям уставом муниципального образования. Например, в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации заместители главы города могут наделяться правом издавать распоряжения и приказы по вопросам организации и деятельности находящихся в их подчинении структурных подразделений местной администрации.

**Разъяснение Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству и вопросам местного
самоуправления от 09.02.2012 № 3.20-6/56 о порядке
применения ч. 5 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ
(в редакции Федерального закона от 30.11.2011 № 361-ФЗ)**

В связи с поступающими обращениями относительно порядка применения ч. 5 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ (в редакции Федерального закона от 30.11.2011 года № 361-ФЗ) Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления считает необходимым дать следующее разъяснение.

Федеральным законом от 30.11.2011 № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 361-ФЗ) в Федеральный закон № 131-ФЗ был внесён целый ряд изменений, направленных на совершенствование правового регулирования организации местного самоуправления в нашей стране. В числе прочего, из ч. 5 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ, посвящённой муниципальным правовым актам, издаваемым председателем представительного органа, было исключено указание на подписание председателем представительного органа только тех решений представительного органа муниципального образования, которые не имеют нормативного характера. Необходимость данной новеллы объясняется имевшими место ситуациями, когда решение представительного органа, которым принимался муниципальный правовой акт, подписывалось исключительно главой муниципального образования, исполняющим полномочия главы местной администрации. Таким образом, действующая редакция ч. 5 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает подписание председателем представительного органа всех решений, принимаемых представительным органом муниципального образования, вне зависимости от характера их содержания и вопросов, по которым они были приняты.

В связи с этим необходимо учитывать, что природа решений, принимаемых представительным органом муниципального образования, по своей сути является ненормативной. Основная функция решений – придание процессуальной формы волеизъявлению депутатов представительного органа муниципального образования. Вместе с тем, эта воля может быть направлена и на установление норм права. В этом случае законодатель оперирует понятиями «правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования» (ч. 3 ст. 43), «общеобязательные правила» (абз. 18 ч. 1 ст. 2), «нормативный правовой акт, принятый представительным органом» (ч. 13 ст. 35). При этом во всех случаях речь идёт не о форме принимаемых представительным органом муниципального образования актов – это всегда решение, а об их нормативно-правовом компоненте.

В законотворческой практике государственных органов – Федерального Собрания РФ, а также законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ – принятие этими органами законов оформляется соответствующими постановлениями (см., например, ч. 1 ст. 126 Регламента Государственной Думы, пункт 4 ст. 7 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Юридическими фактами, знаменующими завершение законотворческой процедуры, является подписание и обнародование закона: федерально-го закона – Президентом РФ (п. «д» ч. 1 ст. 84, ч. 2 ст. 107 Конституции РФ), закона субъекта РФ – высшим должностным лицом субъекта РФ (ру-

ководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) (п. 2 ст. 8 Федерального закона № 184-ФЗ). При этом Президент РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) наделены правом отклонения закона (ч. 3 ст. 107 Конституции РФ, п. 2 ст. 8 Федерального закона № 184-ФЗ). Как на федеральном, так и на региональном уровне предусмотрена процедура преодоления наложенного вето квалифицированным большинством голосов.

Следует особо обратить внимание на то, что Президент РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), отклоняют именно закон (то есть нормативный правовой акт), а не постановление соответствующего законодательного органа о его принятии, не носящее нормативного характера.

На муниципальном уровне адекватный аналог закона (федерального, субъекта РФ) отсутствует. Тем не менее аналогия с федеральной или региональной законотворческой процедурой в муниципальной практике уместна и фактически предусмотрена Федеральным законом № 131-ФЗ.

Принимаемые представительным органом муниципального образования акты, хотя и имеют различные правовое содержание и процессуальное значение, в абсолютном большинстве случаев не разделяются по форме – они все называются решениями.

Своего рода исключение представляет собой устав муниципального образования, принимаемый решением представительного органа. В этом случае решение представительного органа, носящее индивидуально-правовой (процессуальный) характер, является аналогом постановления законодательного органа, а сам устав (нормативный акт) – прямой аналог закона.

Как уже было отмечено, иные акты не различаются по виду – все они являются «решениями». Более того, в практике встречается несколько юридико-технических приёмов оформления решений представительных органов. В одних случаях нормы права представляют собой приложение к решению представительного органа. Так обычно принимаются различного рода планы, программы, порядки (например, генеральный план, программа развития, порядок управления имуществом) и т. п. В других случаях нормы права совмещаются в одном тексте с положениями, не имеющими нормативного характера. Так часто оформляются поправки в уже действующие муниципальные правовые акты, в том числе, и в устав муниципального образования.

Несмотря на различие юридико-технических приёмов, процессуальные роли участников нормотворческого процесса остаются неизменными.

Председатель представительного органа муниципального образования, подписывая принятое представительным органом решение, удостоверяет окончание рассмотрения принимаемого акта в представительном

оргane. Своей подписью он подтверждает, что волеизъявление представительного органа состоялось.

Подпись главы муниципального образования завершает нормотворческую процедуру. В зависимости от юридической техники оформления решения, главой муниципального образования может быть подписан либо непосредственно нормативный правовой акт (если он структурно выделен, например, в качестве приложения), или же, вместе с председателем представительного органа, принятое представительным органом муниципального образования решение в целом (если нормативный компонент в принятом правовом акте содержится, но структурно не обособлен).

При этом, как и в случае с органами государственной власти, предусмотренное ч. 13 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ право вето распространяется только на нормативную суть принимаемых представительным органом муниципального образования решений; положения, процессуально оформляющие волю представительного органа, отклонены быть не могут.

Федеральный закон № 131-ФЗ (ч. 3 ст. 43) предусматривает принятие представительным органом муниципального образования решений как содержащих нормы права, то есть устанавливающих правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, так и решений ненормативного, индивидуального характера.

Необходимым условием приобретения юридической силы решениями представительного органа муниципального образования, имеющими ненормативный, индивидуальный характер, является подписание такого решения председателем соответствующего представительного органа, а в некоторых случаях – даже уполномоченным депутатом этого представительного органа (см., например, ч. 10 и 11 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ).

Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, хотя и подписанный председателем представительного органа, но не удостоверенный подписью главы муниципального образования, обрести юридическую силу не может.

С учётом изложенного, любые решения представительного органа муниципального образования должны быть подписаны председателем представительного органа муниципального образования, а те из них, что содержат нормы права, для приобретения юридической силы должны быть также подписаны главой муниципального образования.

В случае, если в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, такой глава подписывает все решения, принимаемые представительным органом муниципального образования единолично.

Вопрос о конкретном расположении реквизитов «подпись» на муниципальных правовых актах должен быть решён в каждом муниципальном

образовании самостоятельно в уставах этих муниципальных образований в рамках реализации п. 6 ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ. При соблюдении правовых позиций, выявленных и изложенных в настоящем разъяснении, отсутствие единообразия в расположении реквизитов на муниципальных правовых актах, оформляемых в различных муниципальных образованиях, на юридической силе этих актов никак не отразится.

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 ч. 4 ст. 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 в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, или постановления и распоряжения местной администрации по вопросам, указанным в ч. 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 осуществлять свою деятельность местная администрация, он не вправе. Это можно рассматривать как вмешательство в деятельность иных органов местного самоуправления.

Вопрос. В ст. 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 ч. 4 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представитель-

ного 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 законах. ГрадК РФ 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 сообщение о приёме заявления о предоставлении в аренду земельного участка, о проведение аукциона по продаже земельного участка, а также по продаже права аренды лесного участка (ст. 30.1, 38.1 ЗК РФ, ст. 79 Лесного кодекса РФ). Федеральным конституционным законом от 28.06.2004 № 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 ч. 4 и 6 ст. 43 Федерального закона.

Вопрос. Является ли положение об интернет-сайте Совета депутатов муниципального образования нормативным правовым актом и, соответственно, должно ли оно подписываться главой муниципального образования?

Ответ. Законодательное определение муниципального, равно и как и иного, нормативного правового акта отсутствует. Нормативным принято считать правовой акт, устанавливающий или изменяющий *общеобязательные* правила, касающиеся *индивидуально неопределённого* (неперсонифицированного) круга лиц, рассчитанные на *неоднократное применение* (см., например, постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11.11.1996 № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации», приказ Минюста России от 04.05.2007 № 88 «Об утверждении разъяснений о применении Правил подготов-

ки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», приказ Минюста России от 12.01.2004 № 5 «Об утверждении и введении в действие разъяснений по применению Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации», Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»).

Отнесение конкретного акта к числу нормативных зависит от характера содержащихся в нем положений и осуществляется по результатам анализа его текста. Так, положение об официальном интернет-сайте Совета депутатов, содержащее правила поведения общего характера (например, определяющее порядок управления и пользования данным сайтом, полномочия органов местного самоуправления по его ведению и т. п.), может являться муниципальным нормативным правовым актом. Положение о сайте, содержащее правила поведения, адресованные конкретным лицам (поручения конкретным подразделениям администрации, их должностным лицам и т. п.), следует рассматривать как индивидуальный правовой акт. При этом не исключается наличие в одном и том же акте как нормативных, так и ненормативных положений и, соответственно, смешанный характер самого акта.

Поскольку, согласно ч. 13 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования подписывает лишь те правовые акты представительного органа, которые имеют нормативный характер, то если положение об официальном интернет-сайте Совета депутатов является полностью или частично нормативным по своему содержанию, оно подлежит подписанию главой муниципального образования, если же такое положение не содержит нормативных положений, оно не требует подписания главой муниципального образования.

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. Согласно ч. 4 ст. 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 исполняет полномочия председателя представительного органа, или постановления и распоряжения местной администрации, если 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 ч. 4 ст. 43 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. Таким образом, системный анализ Федерального закона № 131-ФЗ показывает, что глава муниципального образования как высшее должностное лицо муниципального образования вправе издавать не только правовые акты, предусмотренные ч. 4 и 6 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ, но и иные акты в рамках своих полномочий, определённых уставом муниципального образования в соответствии с федеральным законодательством.

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 РФ термины «наниматель» и «представитель нанимателя» не употребляется. Для того, чтобы обеспечить возможность применения положений ТК РФ 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 РФ.

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 поощрения, 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. 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 ч. 1 ст. 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 нормам ч. 3 ст. 34 и ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ структура и порядок формирования органов местного самоуправления, в том числе образуемых в соответствии с Федеральным законом (ч. 2 ст. 34) в обязательном порядке, определяются уставом муниципального образования.

В связи с этим положения п. 3 ч. 1 ст. 43 Федерального закона 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 п. 6 ч. 1 ст. 44 Федерального закона уставом муниципального образования должны определяться виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов.

Положения ст. 64 Федерального закона 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 ч. 4 ст. 104 БК РФ от имени муниципального образования право осуществления муниципальных внутренних заимствований 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 ч. 3 ст. 2 Федерального закона от 29.07.1998 № 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 РФ и уставом муниципального образования.

Согласно ч. 1 ст. 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 РФ.

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 РФ.

2. Положения ч. 4 ст. 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 ч. 6 данной статьи, в случае, если глава муниципального образования является главой местной администрации.

Согласно нормам п. 2 ч. 1 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ правовые акты главы муниципального образования входят в систему муниципальных правовых актов. При этом в соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального 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. Структура местной администрации утверждена решением представительного органа муниципального образования. Является ли указанное решение нормативным правовым актом?

Ответ. В Постановлении Пленума Верховного Суда от 29.11.2007 № 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 местная администрация утверждена решением представительного органа муниципального образования. Ст. 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. 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. В соответствии с ч. 3 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. При этом иной порядок принятия решений представительным органом муниципального образования, устанавливающих правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, в соответствии с указанной нормой может устанавливаться только Федеральным законом. Соответственно, представительный орган муниципального образования не вправе устанавливать норму, предусматривающую принятие решений квалифицированным большинством голо-

сов по вопросам, в отношении которых Федеральный закон этого не предусматривает.

В то же время Федеральный закон определяет, что устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования (ч. 5 ст. 44).

Порядок принятия решений по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования, как следует из нормы п. 6 ч. 1 ст. 44 Федерального закона, определяется уставом муниципального образования. Таким образом, в отношении указанных правовых актов возможно установление положения о том, что они принимаются квалифицированным большинством голосов либо большинством голосов от числа присутствующих на заседании депутатов представительного органа муниципального образования.

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 п. 2 ч. 1 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ представительным органом муниципального образования принимаются как нормативные, так и иные (ненормативные) правовые акты.

Указанные положения конкретизируются ч. 3 ст. 43 Федерального закона, согласно которой представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесённым к его компетенции федеральными законами, законами субъекта РФ, 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 ч. 13 ст. 35 Федерального закона 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 п. 6 ч. 1 ст. 44 Федерального закона, 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 муни-

ципального образования (регламент, положение о постоянных комиссиях, положение об аппарате и др.), 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 ч. 1 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган принимает нормативные и иные правовые акты. В соответствии с ч. 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 своей деятельности?

Можно ли отнести к иным правовым актам представительного органа постановления и распоряжения, которые издаёт его председатель 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 др.?

Ответ. В соответствии с ч. 3 ст. 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 РФ, уставом муниципального образования. Так вопросы исключительной компетенции представительного органа муниципального образования в Федеральном законе установлены ч. 10 ст. 35.

Вместе с тем, Федеральный 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 РФ, 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 ч. 5 ст. 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), а к правовым актам «иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления» (п. 3 ч. 1 ст. 43 Федерального закона).

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). 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).

Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов (статья 43.1)

Вопрос. В правовых актах, принятых органами государственной власти Н-ской области по вопросу ведения регистра нормативных муниципальных правовых актов, предусмотрено, что решение вопроса о нормативности указанных правовых актов осуществляется уполномоченным на ведение названного регистра органом. Правомерно ли такое положение?

Ответ. Согласно ст. 43.1 Федерального закона № 131-ФЗ порядок ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов субъекта РФ определяется законом субъекта РФ. На федеральном уровне регулируется только порядок ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов. В частности, этот вопрос регламентирован постановлением Правительства РФ от 10.09.2008 № 657 «Об утверждении Положения о ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов», приказом Министерства юстиции РФ от 19.12.2008 № 298 «Об организации работы по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов».

В Н-ской области рассматриваемый вопрос урегулирован законом и принятым в соответствии с ним постановлением правительства области об утверждении положения о порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Н-ской области. В указанном постановлении предусмотрено, что органы местного самоуправления, выборные и иные должностные лица местного самоуправления муниципальных образований области направляют в уполномоченный

орган по ведению регистра все муниципальные правовые акты, принятые (изданные) после 1 января 2009 года. 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 РФ от 29.11.2007 № 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 РФ и не противоречат правовой концепции ст. 43.1 Федерального закона № 131-ФЗ. Данная позиция также поддерживается Министерством юстиции РФ, с представителями которого была проведена консультация при подготовке настоящего разъяснения.

Устав муниципального образования (статья 44)

Вопрос. В чём заключается смысл определения вопросов местного значения в уставе муниципального образования, если перечень таковых может устанавливаться только Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»?

Ответ. Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет, с одной стороны, что вопросы местного значения устанавливаются исключительно данным федеральным законом (ст. 1, 14, 15, 16, 16.2, 18), с другой стороны, требует, чтобы уставом муниципального образования определялся перечень вопросов местного значения (ч. 1 ст. 44).

Это связано с тем, что в Федеральном законе установлены общие перечни вопросов местного значения по типам муниципальных образований, без учёта специфики конкретных муниципальных образований. Ряд вопросов местного значения, указанных в ст. 14, 15, 16, 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ, предполагают наличие определённых объектов, условий, и при их отсутствии соответствующие вопросы местного значения на данной территории реализации не подлежат. Это касается, например, таких вопросов местного значения, как: сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения; осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья; создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения; осуществление муниципального лесного контроля; осуществление муниципального контроля на территории особой экономической зоны; обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд поселения, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного

земельного участка в соответствии с Федеральным законом (п. 18, 32, 38, 40, 41 ст. 16).

На основе общего списка вопросов местного значения, закреплённого в Федеральном законе, должен формироваться и закрепляться в уставе муниципального образования перечень вопросов местного значения, которые в силу географических, социально-экономических и иных объективных особенностей территории подлежат реализации в данном муниципальном образовании.

Вопрос. Означают ли положения второго предложения ч. 4 ст. 44 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 п. 1 ч. 3 ст. 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 РФ, федеральными законами.

Вопросы местного значения определены ст. 14, 15, 16, 16.2, а полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения – ст. 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 ч. 1 ст. 5, ч. 1 ст. 6 и ч. 1.1 ст. 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 РФ (в части, определяющей вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления) и в связи с приведением в соответствие с положениями ст. 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 РФ 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 одновре-

менным 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 т. п.

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

Федеральным законом от 27.12.2009 № 365-ФЗ ч. 4 ст. 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 ч. 4 ст. 44 в случае, если указанные изменения и дополнения вносятся в целях приведения устава муниципального образования в соответствие с Конституцией РФ, 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 ч. 4 ст. 44 не означает запрета на опубликования указанного порядка.

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

Вопрос. Согласно п. 8 ч. 1 ст. 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 ч. 13 ст. 74.1 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 РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку; предоставление ему возможности дать депутатам представительного органа муниципального об-

разования 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 т. д.) и тому подобное.

Ч. 9–11 ст. 74.1 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 нём моделью организации местного самоуправления.

Наконец, в ряде случаев федеральный закон предусматривает правовые возможности, реализация которых оставлена на усмотрение муниципального образования. Так, согласно абз. 7 ч. 16 ст. 35 Федерального 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. 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. Ч. 1 ст. 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 ч. 8 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ? Какие ограничения распространяются на указанного главу муниципального образования?

Ответ. Ч. 8 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ вступление в силу изменений и дополнений устава муниципального образования после истечения срока полномочий принявшего соответствующее решение представительного органа муниципального образования предусмотрено только в двух случаях. Это относится к решениям по изменению структуры органов местного самоуправления и по изменению полномочий органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

В соответствии с ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольный орган муниципального 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 абз. 2 ч. 8 ст. 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 также исходить из содержания понятия «полномочие». Так, в «Толковом словаре русского языка» под редакцией С. И. Ожегова и Н. Ю. Шведовой полномочие определяется как официальное предоставление кому-нибудь права осуществления какой-либо деятельности. В правовом значении полномочие включает в себя совокупность прав и обязанностей, в том числе органов власти, в определённой сфере общественных отношений. Например, согласно БК РФ 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 не применяется ч. 8 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ.

Согласно ст. 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. Из данного понятия следует, что председатель представительного органа муниципального образования является выборным должностным лицом местного самоуправления только в том случае, когда он избирается в качестве главы муниципального образования и входит в состав указанного представительного органа. Председатель представительного органа муниципального образования, избранный из его состава, сохраняет статус депутата. Следовательно, на него распространяются ограничения, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ в отношении депутата. Согласно ч. 7 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ депутат, осуществляющий свои полномочия на постоянной основе, не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Подготовка муниципальных правовых актов (статья 46)

Вопрос. Правомерно ли в уставе муниципального образования закрепить право прокурора вносить проекты муниципальных правовых актов, в связи с тем, что компетенция прокурора определяется федеральным законодательством?

Ответ. Согласно п. 4 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура РФ принимает участие в правотворческой деятельности. В соответствии со ст. 9 того же закона такое участие осуществляется путём внесения в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов. Системный анализ позволяет сделать вывод, что термин «законодательный» используется в данных нормах в значении «правотворческий», т. е. указанные положения распространяются и на органы местного самоуправления, уполномоченные принимать муниципальные нормативные правовые акты.

При этом Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» не закрепляет прямо право нормотворческой инициативы органов прокуратуры в каких-либо законодательных (представительных) органах, включая органы местного самоуправления. Вопрос о предоставлении прокуратуре права вносить проекты правовых актов непосредственно в порядке правотворческой инициативы решается на основе законодательства, определяющего порядок деятельности соответствующих органов власти.

В соответствии со ст. 46 Федерального закона № 131-ФЗ 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, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования. Таким образом, Федеральный закон позволяет органам местного самоуправления при принятии устава муниципального образования наделить правом нормотворческой инициативы иные органы, должностных и иных лиц. В этом порядке такое право может быть предоставлено и прокуратуре. На практике во многих муниципальных образованиях прокурору предоставлено право вносить проекты муниципальных правовых актов в органы местного самоуправления, включая представительный орган муниципального образования.

Поскольку участие в правотворческом процессе закреплено Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» в качестве задач прокуратуры, то наделение прокурора правом нормотворческой инициативы не может рассматриваться как возложение на прокуратуру функций, не предусмотренных федеральным законом, и как расширение компетенции прокуратуры муниципальным правовым актом.

Вступление в силу муниципальных правовых актов (статья 47)

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

Ответ. Согласно п. 6 ч. 1 ст. 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 (п. 7 ч. 1 ст. 17) относит к полномочиям органов местного самоуправления учреждение печатного средства массовой информации. 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 образования и т. п.) опубликование в печатных средствах массовой информации не целесообразно 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 со-

жалению, 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 ГрадК РФ (например, ч. 9, 14 ст. 24, ч. 7 ст. 28), Федерального закона № 8-ФЗ (например, ст. 10) и др.

Вопрос. Где могут публиковаться муниципальные правовые акты?

Ответ. В соответствии с ч. 3 ст. 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 ч. 1 ст. 17 Федерального закона 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, если это установлено уставом муниципального образования и 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 с нормой ст. 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 РФ, 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 ч. 1 ст. 44 и ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ 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 НК РФ.

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 ч. 6 ст. 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.

Отмена муниципальных правовых актов и приостановление их действия (статья 48)

Вопрос. Подлежит ли отмене нормативный правовой акт сельского поселения в сфере утверждения генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки и т. п. в случае передачи такого вопроса местного значения муниципальному району?

Ответ. В соответствии с п. 20 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского поселения отнесено утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки и т. п.

При этом ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что вопрос, предусмотренный пунктом 20 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ, может быть закреплён за сельскими поселениями законом субъекта РФ и принятыми в соответствии с ним уставом муниципального района и уставами сельских поселений.

В случае отсутствия такого закона субъекта РФ вопрос, предусмотренный п. 20 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ, на землях сельского поселения должен осуществляться муниципальным районом в силу положений ч. 4 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ.

Следует учитывать, что вслед за вопросом местного значения на уровень муниципального района также переходят все полномочия, предусмотренные для его решения.

Согласно ч. 1 ст. 48 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, в случае упразднения таких органов или соответствующих должностей либо изменения перечня полномочий указанных органов или должностных лиц – органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, к полномочиям которых на момент отмены или приостановления действия муниципального правового акта отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта, а также судом.

По нашему мнению, рассматриваемый случай попадает под формулировку: «изменения перечня полномочий указанных органов». В связи с этим, полагаем, что при возникновении необходимости нового регулирования соответствующих правоотношений муниципальному району следует разрабатывать и принимать собственный нормативный правовой акт. В этом случае нормативный правовой акт сельского поселения подлежит отмене, но не изменению, новым нормативным правовым актом муниципального района. До отмены нормативные правовые акты сельского поселения сохраняют юридическую силу, и изменение перечня полномочий само по себе не влечёт необходимости их отмены.

Вопрос. Подлежит ли признанию утратившим силу (отмене) представительным органом муниципального образования муниципальный правовой акт, не имеющий нормативного характера, который признан судом недействительным (недействующим), либо не требуется принятия какого-либо правового акта, направленного на исполнение решения суда?

Ответ. Муниципальные правовые акты утрачивают свою силу (прекращают действие) в следующих случаях:

- по истечении срока действия акта, на который он был принят;

– в связи с изданием нового акта, заменившего ранее действующий (косвенная отмена);

– на основании прямого указания конкретного органа об отмене данного акта (прямая отмена).

Ст. 48 Федерального закона № 131-ФЗ регулирует вопросы отмены муниципальных правовых актов и приостановления их действия.

Указанная статья определяет перечень субъектов, которые вправе отменить или приостановить действие муниципальных правовых актов. К ним относятся:

– органы и должностные лица, принявшие (издавшие) данный акт (данная норма является гарантией самостоятельности органов и должностных лиц местного самоуправления во взаимоотношениях с органами государственной власти, а также с органами местного самоуправления других муниципальных образований);

– суд (в том случае, если акт, противоречит вышестоящим нормативным актам, а орган, его издавший, не исполняет решение суда о приведении его в соответствие);

– уполномоченные органы государственной власти – в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных переданных государственных полномочий (за осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, несут ответственность в первую очередь органы государственной власти, и, кроме того, такие полномочия финансируются из государственного бюджета).

Указанные выше нормы ст. 48 Федерального закона № 131-ФЗ подразумевают обязанность органов и должностных лиц местного самоуправления проводить мониторинг принятых ими муниципальных правовых актов и своевременно реагировать на меняющиеся условия правового пространства (вносить изменения, а при необходимости отменять устаревшие или не соответствующие законодательству акты, приостанавливать их действие на определённый срок или до прекращения обстоятельств, послуживших основанием для приостановления) в добровольном порядке. Также указанные нормы устанавливают возможность вмешательства третьих лиц в решение вопроса о юридической судьбе муниципального правового акта, т. е. осуществления принудительных мер по реализации полномочий органов местного самоуправления.

Возможность отмены и приостановления действия муниципального правового акта судом в ГПК РФ ставится в зависимость от его нормативности.

Так, согласно ч. 3 ст. 253 ГПК РФ признание судом нормативного правового акта или его части недействующими влечёт за собой утрату силы не только этого нормативного правового акта или его части, но и других

нормативных правовых актов, основанных на признанном недействующим нормативном правовом акте или воспроизводящих его содержание. В отношении ненормативных правовых актов установлены иные пределы полномочий суда.

В соответствии с частями 1, 2 ст. 258 ГПК РФ суд, признав заявление обоснованным, принимает решение об обязанности соответствующего органа местного самоуправления, должностного лица или муниципального служащего устранить в полном объёме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод. Решение суда направляется для устранения допущенного нарушения закона руководителю органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему, решения, действия (бездействия) которых были оспорены, либо в вышестоящий в порядке подчинённости орган, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему в течение трёх дней со дня вступления решения суда в законную силу.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Муниципальное имущество (статья 50)

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

Ответ. В соответствии с нормой п. 3 ч. 2 ст. 19 ЖК РФ 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 (п. 1 и 9 ч. 1 ст. 14 ЖК РФ).

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 (п. 4 и 5 ч. 1 ст. 14 ЖК РФ).

На основании положения п. 6 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 313-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 п. 3 ч. 2 ст. 50 Федерального закона 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 ч. 1 и 2 ст. 49 ЖК РФ по договору социального найма малоимущим гражданам предоставляется жилое помещение государственного или муниципального жилищного фонда по основаниям и в порядке, установленном ЖК РФ. При этом малоимущими граждане признаются органами местного самоуправления в порядке, установленном законом субъекта РФ.

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 РФ и Федерального закона.

Вместе с тем необходимо учитывать, что правовая позиция о возможности нахождения в муниципальной собственности тех или иных объектов имущества выражена в Определении Конституционного Суда РФ от 02.11.2006 № 540-О. В п. 1 резолютивной части этого решения определено: «Статья 50 Федерального закона 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 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.

Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом (статья 51)

Вопрос. Могут ли органы местной администрации быть наделены функциями и полномочиями учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений?

Ответ. Нормы ч. 3 ст. 9.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и ч. 4 ст. 51 Федерального закона 06.10.2003 № 131-ФЗ предусматривают, что функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляют только уполномоченные органы местного самоуправления.

В соответствии с ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Из норм ч. 1 ст. 2 и ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ следует, что одним из основных признаков органов местного самоуправления является наличие у них собственных полномочий по решению вопросов местного значения. Положения Федерального закона № 131-ФЗ не предусматривают возможность включения органов местного самоуправления в структуру иных органов местного самоуправления.

В соответствии с ч. 8 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ в структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации. При этом органы местной администрации не могут иметь статус органов местного самоуправления, поскольку они являются лишь структурными подразделениями местной администрации и не обладают собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В ст. 6 БК РФ казённое учреждение определяется как государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счёт средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы. Учитывая, что органы местного самоуправления, которые наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казёнными учреждениями, органы местной администрации как юридические лица также должны приобретать статус казённых учреждений, поскольку они, как и в случае с органами местного самоуправления, осуществляют исполнение муниципальных функций.

Казённому учреждению запрещается выступать учредителем (участником) каких-либо юридических лиц (ч. 4 ст. 24 Федерального закона «О некоммерческих организациях»). Данное требование применяется также в отношении органов местной администрации, как казённых учреждений.

Необходимо также учитывать, что органы местного самоуправления, а также органы местной администрации наделяются статусом юридического лица для осуществления собственной финансово-хозяйственной деятельности, участия в гражданском обороте от своего имени для удовлетворения исключительно собственных материально-технических, организационных и иных потребностей. Во всех остальных случаях органы местного самоуправления действуют как органы публичной власти для реализации публично-властных полномочий, участия в гражданском обороте от имени и в интересах муниципального образования, являющегося самостоятельным участником гражданских отношений (ст. 124–125 ГК РФ). В связи с этим, органы местного самоуправления осуществляют функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений, как органы публичной власти, а не как юридические лица в качестве казённых учреждений.

Таким образом, органы местной администрации (как структурные подразделения местной администрации, так и как казённые учреждения) не могут быть наделены непосредственно функциями и полномочиями учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений.

В соответствии с ч. 1 ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ от имени муниципального образования могут приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности глава местной администрации, другие должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования. В связи с этим руководитель отраслевого органа администрации муниципального района, являющейся должностным лицом местного самоуправления, от имени муниципального образования может приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, в случае, если такая возможность будет предусмотрена уставом соответствующего муниципального образования.

Вопрос. Могут ли муниципальные предприятия, осуществляющие деятельность, не относящуюся к вопросам местного значения, самостоятельно (по соглашению с контрагентом) устанавливать цены на свои услуги, либо цены должны устанавливаться органами местного самоуправления?

Ответ. Федеральный закон № 131-ФЗ в числе полномочий по решению вопросов местного значения, которыми обладают органы местного самоуправления, называет создание муниципальных предприятий (п. 3 ч. 1 ст. 17). Согласно ч. 1 ст. 51 Федерального закона органы местного

самоуправления могут создавать муниципальные предприятия, необходимые для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Из ст. 51 Федерального закона также следует, что создание муниципальными образованиями муниципальных предприятий является одним из способов владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом. При этом органы местного самоуправления, осуществляющие функции и полномочия учредителя, определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий. Целевая правоспособность муниципального предприятия закреплена также в п. 1 ст. 3 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Таким образом, создание и деятельность муниципального предприятия могут быть направлены только на решение вопросов местного значения. Иное означало бы нецелевое и неправомерное использование муниципальной собственности. П. 1 ст. 424 ГК РФ предусматривает возможность законодательного установления случаев регулирования или установления цен (тарифов). Это общее правило находит своё развитие в специальной норме п. 4 ч. 1 ст. 17 Федерального закона, в соответствии с которой органы местного самоуправления обладают полномочиями по установлению тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями. Законодатель предоставил данное право в отношении любых услуг организаций данного вида, поскольку, как уже было отмечено, деятельность муниципального предприятия не может быть связана с вопросами местного значения муниципального образования – учредителя.

Следует также учитывать, что в соответствии с п. 4 ст. 8 Федерального закона № 161-ФЗ создание муниципального унитарного предприятия кроме целей обороны и безопасности возможно только в случае необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определённых товаров и услуг по минимальным ценам). Регулирование тарифов на услуги и товары предприятия в такой ситуации является необходимым способом достижения целей создания этой организации.

Местные бюджеты (статья 52)

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 ч. 11.1 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ. Согласно данному порядку разграничение имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами осуществляется правовыми актами субъектов РФ, 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 РФ.

В соответствии с нормами ст. 210 ГК РФ собственник несёт бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором. Кроме того, муниципальное образование, имущество которого передано в соответствии с ч. 11.1 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ, несёт субсидиарную ответственность по обязательствам переданных им учреждений и казённых предприятий, возникшим до перехода права собственности.

Следовательно, согласно положениям ст. 210 ГК РФ 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. Просим разъяснить порядок определения предельного размера дефицита местного бюджета.

Ответ. В соответствии со ст. 6 БК РФ под дефицитом бюджета понимается превышение расходов бюджета над его доходами.

Положения ч. 3 ст. 92.1 БК РФ предусматривают, что дефицит местного бюджета не должен превышать 10 процентов утверждённого общего годового объёма доходов местного бюджета без учёта утверждённого объёма безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений. Согласно ч. 4 ст. 41 БК РФ к безвозмездным поступлениям относятся:

- дотации из других бюджетов бюджетной системы РФ;
- субсидии из других бюджетов бюджетной системы РФ (межбюджетные субсидии);
- субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов РФ;
- иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы РФ;
- 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 ст. 136

БК РФ, дефицит бюджета не должен превышать 5 процентов утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений. При этом пункт 4 ст. 136 БК РФ предусматривает указанные меры в отношении муниципальных образований, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы РФ (за исключением субвенций, а также предоставляемых муниципальным образованиям за счет средств Инвестиционного фонда РФ, субсидий и межбюджетных трансфертов на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 70 процентов объема собственных доходов местных бюджетов.

Вопрос. В каких случаях доходы, фактически полученные при исполнении местного бюджета сверх утвержденных 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 ч. 2 ст. 232 БК РФ доходы, фактически полученные при исполнении бюджета субъекта РФ (местного бюджета) сверх утвержденных 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 РФ (муниципального образования) в случае недостаточности предусмотренных на их исполнение бюджетных ассигнований в размере, предусмотренном пунктом 3 ст. 217 БК РФ.

Вместе с тем нормы ч. 3 этой статьи БК РФ 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 утвержденных 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 ст. 236 БК РФ не допускается размещение средств местных бюджетов на банковских де-

позитах, 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 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 ч. 4 ст. 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 РФ. 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, 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 РФ 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 обеспече-

ние дополнительных расходов на исполнение переданных им полномочий должно будет осуществляться за счёт собственных доходов и источников финансирования бюджета соответствующего муниципального образования.

Вопрос. Как регулируются тарифы на общественном транспорте? Кто и в каких размерах должен покрывать убытки предприятий, оказывающих услуги по перевозке пассажиров и провозу багажа речным транспортом?

Ответ. В соответствии с п. 55 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ органы исполнительной власти субъектов РФ имеют право установления подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством РФ и осуществления контроля за их применением. При этом следует иметь в виду, что органы местного самоуправления осуществляют регулирование цен и тарифов на продукцию (услуги) муниципальных предприятий и учреждений, если иное не установлено федеральными законами. Это полномочие органов местного самоуправления отражено в п. 4 ч. 1 ст. 17 Федерального закона.

В соответствии с Указом Президента РФ от 28.02.1995 № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» (далее – Указ), а также постановлением Правительства РФ № 239 от 07.03.1995 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» (далее – Постановление) определён перечень услуг транспортных, снабженческо-сбытовых и торговых организаций, по которым органам исполнительной власти субъектов РФ предоставляется право вводить государственное регулирование тарифов и надбавок. В перечень данных услуг входят:

- перевозки пассажиров и багажа железнодорожным транспортом в пригородном сообщении по согласованию с Министерством путей сообщения РФ (железными дорогами) и при условии возмещения убытков, возникающих вследствие регулирования тарифов, за счёт соответствующих бюджетов субъектов РФ;

- перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом по внутриобластным и межобластным (межреспубликанским в пределах РФ) маршрутам, включая такси;

- перевозки пассажиров и багажа на местных авиалиниях и речным транспортом в местном сообщении и на переправах;

- перевозки грузов, пассажиров и багажа морским, речным и воздушным транспортом в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

- транспортные услуги, оказываемые на подъездных железнодорожных путях организациями промышленного железнодорожного транспорта и другими хозяйствующими субъектами независимо от организационно-правовой формы, за исключением организаций федерального железнодорожного транспорта.

Данное полномочие в соответствии с Указом и Постановлением органы исполнительной власти субъектов РФ имеют право осуществ-

влять в отношении регулирования тарифов на транспортные перевозки для предприятий любых организационно-правовых форм и независимо от форм собственности, если иное не установлено актами законодательства РФ.

Возникающие в результате государственного регулирования тарифов по перевозке пассажиров и провозу багажа речным транспортом убытки организаций, оказывающих эти услуги, могут быть возмещены из бюджетов субъектов РФ, так как в соответствии с абз. 2 п. 3 Указа предлагается рекомендовать органам исполнительной власти субъектов РФ предусматривать в необходимых случаях выделение из соответствующих бюджетов дотаций в целях государственного регулирования.

Расходы местных бюджетов (статья 53)

Вопрос. Могут ли субъекты РФ ограничивать (а по сути своей устанавливать) размер оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих путём установления максимальных размеров должностных окладов, ежемесячных и иных дополнительных выплат по соответствующим должностям, порядка формирования фонда оплаты труда, а также штатную численность органов местного самоуправления?

Ответ. Согласно ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Органы государственной власти создают правовые рамки для деятельности местного самоуправления, однако осуществлять его не вправе. Они обеспечивают государственный контроль за реализацией закреплённых в законодательстве прав физических и юридических лиц, а также защиту этих прав.

Следовательно, самостоятельность местного самоуправления имеет пределы, устанавливаемые Конституцией РФ и федеральными законами, а само местное самоуправление интегрировано в общую систему управления делами общества и государства.

Согласно ч. 2 ст. 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 ч. 1 данной статьи предусматривают, что расходы местных бюджетов осуществляются в соответствии

с БК РФ. Следовательно, расходы местных бюджетов на оплату указанных категорий лиц должны определяться и финансироваться органами местного самоуправления в соответствии с требованиями, предусмотренными БК РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 136 БК РФ исполнительный орган государственной власти субъекта РФ 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 РФ (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.

Учитывая норму п. 2 ст. 136 БК РФ, под нормативом в данном случае может пониматься как абсолютная, так и относительная величина, характеризующая расходы на оплату труда вышеуказанных категорий работников и (или) содержание органов местного самоуправления.

При установлении норматива формирования расходов на содержание органов местного самоуправления в данный норматив включаются расходы как на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, так и другие расходы, связанные с содержанием органов местного самоуправления. Данный тип нормативов может рассчитываться исходя из доли фактических расходов на содержание органов местного самоуправления в общей сумме налоговых и неналоговых доходов, дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, иных межбюджетных трансфертов, а также может соотноситься с общим объёмом расходов местных бюджетов.

Возможно устанавливать только норматив на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих. Под нормативом на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих понимается максимальный допустимый общий объём средств на оплату труда всех перечисленных категорий работников.

Установление данного типа норматива может осуществляться с использованием дифференцированного подхода по видам муниципальных образований с учётом отнесения их к группам в зависимости от числен-

ности населения. Для расчёта норматива определяют расчётную нормативную штатную численность выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, депутатов, муниципальных служащих и средний уровень должностного оклада. Далее полученная величина корректируется с учётом различных факторов.

Если субъект РФ принимает решение об установлении обоих видов нормативов, необходимо учитывать в расчёте норматива на содержание органов местного самоуправления и норматив на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, т. к. расходы на оплату труда входят в расходы на содержание органов местного самоуправления.

При установлении нормативов на содержание органов местного самоуправления и/или оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, необходимо учитывать, что полномочие, которым наделён высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в силу норм, содержащихся в пункте 2 ст. 136 БК РФ, не позволяет субъекту РФ напрямую ограничивать (а по сути своей устанавливать) размер оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих путём установления максимальных размеров должностных окладов, ежемесячных и иных дополнительных выплат по соответствующим должностям, порядка формирования фонда оплаты труда, а также штатную численность органов местного самоуправления.

Вопрос. Какие возможности предоставлены органам государственной власти субъектов РФ 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 ч. 2 ст. 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 ч. 1 данной статьи предусматривают, что расходы местных бюджетов осуществляются в соответствии с БК РФ. Следовательно, расходы местных бюджетов на оплату указанных категорий лиц должны определяться и финансироваться органами местного самоуправления в соответствии с требованиями, предусмотренными БК РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 136 БК РФ исполнительный орган государственной власти субъекта РФ 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 РФ (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 РФ от 29.12.2007 № 990 утверждена методика, определяющая порядок расчёта на 2009 год нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта РФ, ограничивающих максимальный размер расходов субъекта РФ на указанные цели. Вместе с тем в законодательстве РФ 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 РФ. Таким образом, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ 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 РФ в зависимости от численности их населе-

ния, налогового потенциала, географического положения, а также иных объективных условий и факторов социально-экономического развития муниципальных образований, определяемых законодательством соответствующего субъекта РФ.

Кроме того, положения БК РФ не содержат ограничений относительно возможности изменения высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в течение текущего финансового года нормативов, установленных в порядке ч. 2 ст. 136 БК РФ.

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 ч. 2 ст. 14.1, ч. 2 ст. 15.1, ч. 2 ст. 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления поселения, муниципального района городского округа вправе:

– решать вопросы, указанные соответственно в ч. 1 ст. 14.1, ч. 1 ст. 15.1 и ч. 1 ст. 16.1 Федерального закона;

– участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со ст. 19 Федерального закона), 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 РФ.

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 РФ, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Кроме того, положения ч. 5 ст. 19 Федерального закона 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 ч. 5 ст. 20 Федерального 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 и осуществляется при наличии возможности, не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы РФ.

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 ч. 4 ст. 81 БК РФ 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 ст. 81 БК РФ). При этом положения данной статьи БК РФ 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 ч. 2 ст. 81 БК РФ в расходной части бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ запрещается создание резервных фондов законодательных (представительных) органов и 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 ст. 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 РФ. 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 РФ и законодательством субъектов РФ.

Необходимо также учитывать, что в соответствии с ч. 2 ст. 136 БК РФ исполнительный орган государственной власти субъекта РФ 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 РФ (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, осуществляющими свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и содержание органов местного самоуправления (статья 136 БК РФ)? Вправе ли высший исполнительный орган субъекта РФ устанавливать в данном случае предельные нормативы должностных окладов депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих?

Ответ. Согласно ч. 2 ст. 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 ч. 1 данной статьи предусматривают, что расходы местных бюджетов осуществляются в соответствии

с БК РФ. Следовательно, расходы местных бюджетов на оплату указанных категорий лиц должны осуществляться в соответствии с требованиями, предусмотренными БК РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 136 БК РФ исполнительный орган государственной власти субъекта РФ 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 РФ (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 РФ от 29.12.2007 № 990 утверждена методика, определяющая порядок расчёта на 2009 год нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта РФ, ограничивающих максимальный размер расходов субъекта РФ на указанные цели. Вместе с тем в законодательстве РФ 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 РФ. Таким образом, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ 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 группе муниципальных образований субъекта РФ в зависимости от численности их населения,

налогового потенциала, географического положения, а также иных объективных условий и факторов социально-экономического развития муниципальных образований, определяемых законодательством соответствующего субъекта РФ.

Вопрос. Нехватка денежных средств – главная проблема муниципальных образований всех уровней. Есть ли возможность изменить положение в сторону улучшения?

Ответ. Бюджеты муниципальных образований, включая бюджеты сельских поселений, начиная с 1 января 2006 года, формируются в соответствии с изменениями, внесёнными в БК РФ (Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»). В местные бюджеты направляется в качестве постоянных нормативов отчислений от федеральных налогов, начиная с 1 января 2006 года, 40 % поступлений от налога на доходы физических лиц.

Кроме того, в местные бюджеты (бюджеты муниципальных районов и городских округов) в соответствии с БК РФ необходимо направлять 90 % единого налога на вменённый доход для определённых видов деятельности и 60 % единого сельскохозяйственного налога (по 30 % в бюджеты поселений и бюджеты муниципальных районов, 60 % – в бюджеты городских округов). При этом местными (налогами поселений) остаются два налога – земельный налог и налог на имущество физических лиц.

Установление нормативов отчислений от налога на прибыль организаций (при некотором возможном стимулировании развития производства на территории муниципального образования) приведёт к резкому увеличению различий в бюджетной обеспеченности муниципальных образований ввиду неравномерности распределения налоговой базы по данному налогу.

Доходы местных бюджетов (статья 55)

Вопрос. В каких случаях органы местного самоуправления вправе непосредственно оказывать платные услуги населению, в том числе при наличии у них статуса бюджетного учреждения?

Ответ. Согласно п. 3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Федеральный закон № 135-ФЗ) запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов. Такая возможность может быть предоставлена органам власти всех уровней только в случаях, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ. При этом в соот-

ветствии со ст. 4 Федерального закона № 135-ФЗ под хозяйствующим субъектом понимается индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Согласно ч. 1 ст. 2 ГК РФ оказание платных услуг относится к предпринимательской деятельности, которая является квалифицирующим признаком понятия «хозяйствующий субъект». При этом в федеральных законах органам местного самоуправления не предоставлена возможность оказывать платные услуги.

Некоммерческие организации 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 РФ). Положения ч. 2 ст. 41 Федерального закона 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 этим законом.

Очевидно, что осуществление предпринимательской деятельности не может относиться к функциям управления, осуществляемым органами местного самоуправления. Публичные органы, которым придана частно-правовая форма учреждения, осуществлять предпринимательскую деятельность не вправе.

В связи с изложенным, органы местного самоуправления (как имеющие статус бюджетного учреждения, так и не имеющие указанного статуса) не вправе оказывать платные услуги, за исключением случаев, когда такая возможность им предоставлена федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ. При этом остальные муниципальные учреждения (здравоохранения, образования, культуры и т. п.), если им в соответствии с учредительными документами предоставлено право осуществлять деятельность, приносящую доходы, вправе её осуществлять.

Средства самообложения граждан (статья 56)

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 нормой ч. 1 ст. 56 Федерального закона 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, они, в соответствии с ч. 1 ст. 8 НК РФ, 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 ч. 5 ст. 3 и ч. 6 ст. 12 НК РФ предусматривают, что ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными НК РФ признаками налогов или сборов, не предусмотренные НК РФ либо установленные в ином порядке, чем это определено указанным НК РФ.

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 обязательный характер.

Поэтому полагаем неправомерным введение разовых платежей для решения конкретных вопросов местного значения на собрании, конференции граждан или представительным органом муниципального образования.

Доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов (статья 57)

Вопрос. Как зачисляются налоговые доходы от земельного налога?

Ответ. Согласно ст. 61 и 61.1 БК РФ в бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от земельного налога – по нормативу 100 процентов; в бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от земельного налога, взимаемого на межселенных территориях, – по нормативу 100 процентов.

В соответствии со ст. 62 БК РФ:

– в бюджеты поселений, городских округов до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земель-

ных участков, расположенных в границах поселений, городских округов и предназначенных для целей жилищного строительства, по нормативу 100 процентов;

– в бюджеты муниципальных районов до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных на межселенных территориях и предназначенных для целей жилищного строительства, по нормативу 100 процентов.

Исходя из положений БК РФ и Федерального закона от 17.04.2006 № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов будут осуществлять распоряжение земельными участками до разграничения государственной собственности на землю (для этого необходимы определённые расходы), а земельный налог и арендная плата (за земли, предоставленные для жилищного строительства) будут поступать в бюджеты исключительно поселений.

Относительно предложения о зачислении доходов от земельного налога и арендной платы за землю в бюджеты тех муниципальных образований, органы местного самоуправления которых будут осуществлять распоряжение земельными участками до разграничения государственной собственности на землю, может быть дан отрицательный ответ. Передача права распоряжения земельными участками от поселений муниципальным районам не означает изъятия этих участков из собственности поселений и передачу их в собственность муниципальных районов. В связи с этим, а также на том основании, что арендная плата является доходом собственника имущества, сдаваемого в аренду, указанные платежи следует зачислять в бюджеты поселений.

Доходы местных бюджетов от региональных налогов и сборов (статья 58)

Вопрос. Почему в положениях Федерального закона № 131-ФЗ и БК РФ не устанавливается обязанность для органов государственной власти субъектов РФ устанавливать единые и бессрочные для всех поселений (муниципальных районов, городских округов) субъекта РФ 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 РФ?

Ответ. В соответствии со ст. 61, 61.1, 61.2 БК РФ 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 РФ.

Наряду с этим, в соответствии с ч. 1 ст. 58 БК РФ и статьями 58, 59 Федерального закона № 131-ФЗ законом субъекта РФ могут устанавливаться единые (бессрочные) для всех поселений (муниципальных районов, городских округов) субъекта РФ 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 РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта РФ.

При этом органы государственной власти субъекта РФ 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 РФ от указанного налога.

Необходимо учитывать, что согласно нормам п. 37 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом, должно осуществляться органами государственной власти субъектов РФ самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета). Для этих целей в составе бюджетов субъектов РФ образуются региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и региональный фонд финансовой поддержки поселений (ст. 137 и 138 БК).

Предложение об установлении в БК РФ положений, обязывающих органы государственной власти субъектов РФ устанавливать в местные бюджеты единые нормативы отчислений от всех налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ, 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 РФ дополнительных источников доходов для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности указанных муниципальных образований.

Предоставление субвенций на осуществление отдельных государственных полномочий (статья 63)

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 образованиями дополнительные расходы местных бюджетов на содержание органов местного самоуправления, возникающие у них в связи с исполнением данных полномочий?

Ответ. Согласно нормам ч. 5 ст. 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 п. 3 ч. 6 ст. 19 Федерального закона устанавливают, что федеральный закон, закон субъекта РФ, 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 РФ для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты.

В соответствии с ч. 3 ст. 140 БК РФ субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта РФ распределяются в соответствии с едиными для каждого вида субвенции методиками, утверждаемыми законом субъекта РФ в соответствии с требованиями БК РФ, между всеми муниципальными образованиями субъекта РФ, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих государственных (муниципальных) услуг, другим показателям.

Помимо этого, данные положения БК РФ 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 РФ, предоставляемых за счёт субвенций бюджетам субъектов РФ 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 муниципальным служащим) 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.

Вопрос. Просим разъяснить порядок компенсации из федерального бюджета местным бюджетам расходов в связи с осуществлением органами местного самоуправления поселений и городских округов государственных полномочий по осуществлению воинского учёта.

Ответ. Согласно ст. 8 Федерального закона «О воинской обязанности и воинской службе» полномочия РФ на осуществление воинского учёта на территориях, на которых отсутствуют военные комиссариаты, передаются органам местного самоуправления поселений и органам местного самоуправления городских округов. При этом средства на осуществление указанных полномочий должны предусматриваться в виде субвенций в составе Федерального фонда компенсаций, образованного в федеральном бюджете.

Согласно ст. 8 указанного Федерального закона объём средств, передаваемых органам местного самоуправления поселений и органам местного самоуправления городских округов, определяется исходя из численности граждан, состоящих на первичном воинском учёте по состоянию на 31 декабря предшествующего года, и утверждённой Правительством РФ методики расчёта норматива затрат.

Порядок расходования и учёта субвенций, а также изъятия переданных полномочий устанавливается Правительством РФ. Соответствующие правила расходования и учёта субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов РФ на осуществление полномочий по первичному воинскому учёту на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты и методика распределения между субъектами РФ указанных субвенций из Федерального фонда, утверждены постановлением Правительства РФ от 29.04.2006 № 258 «О субвенциях на осуществление полномочий

по первичному воинскому учёту на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты».

Согласно указанным правилам перечисление субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ осуществляется в установленном порядке на счета, открытые территориальным органам Федерального казначейства для учёта поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы РФ для последующего перечисления в установленном порядке в бюджеты субъектов РФ. При этом субвенции отражаются в составе бюджетов субъектов РФ для последующего распределения между бюджетами муниципальных образований в соответствии с законодательством РФ на осуществление органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления городских округов полномочий по первичному воинскому учёту на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты.

Таким образом, в законодательстве РФ урегулированы вопросы по предоставлению из федерального бюджета указанных субвенций органам местного самоуправления.

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Советы муниципальных образований субъектов РФ (статья 66)

Вопрос. Согласно ст. 66 Федерального закона № 131-ФЗ в субъектах РФ должны быть созданы Советы муниципальных образований.

В нашем субъекте Федерации подготовлен проект закона, регулирующий порядок создания и деятельность Совета муниципальных образований. Имеет ли право субъект РФ 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 РФ?

Ответ. В соответствии с ч. 1 ст. 66 Федерального закона организация и деятельность Совета муниципальных образований субъекта РФ осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона № 7-ФЗ, применяемыми к ассоциациям. В соответствии с положением п. 7 ч. 10 ст. 35 Федерального закона определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества отнесено к исключительному ведению представительного органа муниципального образования.

Порядок формирования и деятельности Совета муниципальных образований субъекта РФ определяется учредительными документами в том числе уставом Совета муниципальных образований, утверждающимся съездом (собранием) членов Совета муниципальных образований.

Указанными федеральными законами предметов для правового регулирования законами и иными правовыми актами субъектов РФ порядка создания, организации и деятельности Советов муниципальных образований и некоммерческих организаций (в том числе ассоциаций и союзов) не предусмотрено.

Вместе с тем законом субъекта РФ могут быть урегулированы права совета муниципальных образований субъекта РФ по взаимодействию с органами государственной власти субъекта РФ и обязанности органов государственной власти субъекта РФ в отношении Совета муниципальных образований (и иных ассоциаций муниципальных образований) субъекта РФ.

Поскольку в соответствии с Федеральным законом № 7-ФЗ Совет муниципальных образований субъекта РФ создаётся в форме ассоциации муниципальных образований, то индивидуального членства граждан (в том числе занимающих муниципальные или государственные должности) в учредительных документах Совета муниципальных образований субъекта РФ не может быть предусмотрено. Также не может быть предусмотрено и членство органов государственной власти субъектов РФ в ассоциации муниципальных образований.

Граждане, должностные лица органов государственной власти субъекта РФ, представители иных органов и организаций могут принимать участие в заседаниях органов Совета муниципальных образований субъекта РФ с правом совещательного голоса, если это установлено учредительными документами совета, а также участвовать в указанных заседаниях в качестве гостей, если они приглашены с этой целью.

Межмуниципальные хозяйственные общества (статья 68)

Вопрос. Какие лица могут выступать учредителями межмуниципальных хозяйственных обществ? Каков механизм формирования уставного капитала межмуниципальных хозяйственных обществ?

Ответ. В соответствии с ч. 1 ст. 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 п. 6 ст. 66 ГК РФ, устанавливающему, что государственные органы и органы местного самоуправления не вправе участвовать от своего имени в хозяйственных товариществах и обществах.

В соответствии с концепцией Федерального закона 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 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»).

Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 21.12.2001 № 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 ч. 5 ст. 13 вышеназванного Федерального закона приватизация государственного и муниципального имущества осуществляется только способами, предусмотренными этим Федеральным законом.

Вместе с тем, на основании ч. 1 ст. 217 ГК РФ имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества. Следовательно, реализация вышеназванной нормы ст. 217 ГК РФ требует изменения правового статуса межмуниципальных хозяйственных обществ, учреждение их в форме открытых акционерных обществ.

Межмуниципальные хозяйственные общества создаются и осуществляют свою деятельность в соответствии с ГК РФ, другими федеральными законами (ч. 2 ст. 68 Федерального закона). При этом на представительные органы местного самоуправления, выступающие учредителями указанных обществ, а также на сами общества распространяются все положения Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (в случае создания межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ) и Федерального закона от 08.02.1998 № 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 III «Уставный капитал общества, акции, облигации и иные эмиссионные ценные бумаги общества. Чистые активы общества» Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (в случае создания межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных об-

ществ) или главой III «Уставный капитал общества. Имущество общества» Федерального закона от 08.02.1998 № 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.

Некоммерческие организации муниципальных образований (статья 69)

Вопрос. Является ли правомерным создание многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг в виде межмуниципальной автономной некоммерческой организации?

Ответ. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ) может создаваться в любой организационно-правовой форме, предусмотренной для российских организаций, включая некоммерческие организации. Ст. 69 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрена возможность создания в порядке межмуниципального сотрудничества некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов. Из этого следует, что законодательство не запрещает создание МФЦ в том числе в форме автономной некоммерческой организации, учреждаемой органами местного самоуправления нескольких муниципальных образований.

При этом необходимо иметь в виду следующие ограничения. В соответствии со ст. 10 Федерального закона № 7-ФЗ имущество, переданное автономной некоммерческой организации её учредителями (учредителем), является собственностью автономной некоммерческой организации; учредители автономной некоммерческой организации не сохраняют права на имущество, переданное ими в собственность этой организации. Согласно ст. 217 ГК РФ передача имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц является приватизацией и осуществляется в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества.

Федеральным законом от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» установлен исчерпы-

вающий перечень способов приватизации, а также отношений, на которые данный закон не распространяется (ст. 3, 13). Создание автономной некоммерческой организации органами местного самоуправления ни под один из этих случаев не подпадает, следовательно, передача муниципального имущества в собственность таковой недопустима.

Возможность передачи автономной некоммерческой организации имущественных прав также ограничена ст. 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», запрещающей заключение любых договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закреплённого на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, без проведения конкурсов или аукционов. Таким образом, возможности муниципальных образований по формированию имущественной базы МФЦ при создании их в форме автономной некоммерческой организации сводятся к возможности предоставления бюджетных инвестиций в порядке ст. 80 БК РФ.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (ст. 70–71)

Вопрос. В ст. 70 и 71 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что органы местного самоуправления, депутаты, выборные должностные лица несут ответственность перед населением.

В каких случаях и в 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 уголовную, административную и гражданскую.

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.

Депутаты и выборные должностные лица также несут моральную и политическую ответственность за свои решения и действия перед жителями муниципального образования. Эти формы ответственности

не определяются формальными актами, и указанные лица не могут привлекаться к ответственности по политическим и морально-нравственным критериям.

Моральная и политическая ответственность выражается в оценках жителями муниципальных образований поведения и деятельности депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, соответствия решений, которые они принимали и их результатов интересам граждан и представлениям граждан о справедливости этих решений и их соответствия общественному благу.

Эти оценки реализуются в доверии или недоверии населения этим лицам, отражающихся в общественном мнении и результатах голосования на выборах в органы местного самоуправления.

Вместе с тем в ст. 71 Федерального закона не раскрыто содержание ответственности перед населением (чем она отличается от уголовной, административной и гражданской и в чем она может состоять, например, в возмещении ущерба, нанесённого муниципальной казне или имуществу, общественном порицании, частичном ограничении гражданских прав на территории муниципального образования и т. п.), так же как не раскрыто и содержание понятия основания наступления ответственности.

В ч. 10 ст. 36 и ч. 10 ст. 40 установлен исчерпывающий перечень оснований для досрочного прекращения полномочий депутатов и выборных должностных лиц, следовательно, в порядке ответственности указанных лиц перед населением не может предусматриваться досрочное прекращение полномочий (за исключением их отзыва населением).

В п. 8 ч. 1 ст. 44 отзыв указанных лиц населением включается в понятие ответственности перед населением указанных лиц.

Вместе с тем в ст. 24 основания для отзыва связываются с конкретными противоправными решениями или действиями (бездействием), установленными судебным решением.

В соответствии с УК РФ 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 полномочий выборных должностных лиц и увольнение с муниципальной службы муниципальных служащих.

Удаление главы муниципального образования в отставку (статья 74.1)

Вопрос. Что означает признак массовости допущенных нарушений как основание удаления главы муниципального образования в отставку в случае возникновения межнациональных (межэтнических) или межконфессиональных конфликтов?

Ответ. В соответствии со ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов является одним из оснований удаления главы муниципального образования в отставку.

Согласно лексическому значению «массовый» означает многочисленный, свойственный очень многим, в большом количестве. В рассматриваемом контексте слово «массовый» означает множественный, неоднократный, систематический.

Требование закона о массовом характере допущенных нарушений подразумевает установление того, что имело место не просто нарушение прав и свобод отдельных лиц – представителей какой-либо национальности, а нарушение самого межнационального и межконфессионального равенства, прав и свобод человека и гражданина именно по признаку его национальной или религиозной принадлежности. Судить о нарушении прав не просто отдельного человека, но некой национальной (этнической) или религиозной общности людей можно лишь при наличии некоторой совокупности однородных фактов, случаев умаления прав человека и гражданина именно по отношению к представителям определённой национальности или конфессии.

При формулировании указанного фактического состава законодатель также исходил из того, что однократное нарушение чьих-либо прав и свобод не способно само по себе спровоцировать межнациональный или межрелигиозный конфликт. Как правило, конкретное разовое нарушение является лишь поводом для обострения ситуации, а подлинной причиной является накопившееся недовольство уже неоднократно имевшими место аналогичными случаями.

Признак массовости позволяет отграничить, в частности, конфликты действительно на межнациональной (межконфессиональной) почве от бытовых конфликтов с участием лиц различной национальности.

Признак массовости не является абсолютно новым и используется в действующем российском законодательстве, в частности, в таких словосочетаниях, как «массовые нарушения прав и свобод граждан», «массовые беспорядки», «массовые мероприятия» и др. (УК РФ, Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Федеральный

закон от 19.06.2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» и др.). В частности, предусмотрено выражение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в случае установленного соответствующим судом грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан (п. 2 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ). Используется понятие «массовые нарушения прав и свобод граждан» и в иных нормах Федерального закона № 131-ФЗ – в ст. 77, как основание проведения внеплановой проверки деятельности органов местного самоуправления.

Установление и оценка фактов, положенных в основу решения об удалении главы муниципального образования в отставку, включая массовый характер допущенных нарушений прав и свобод человека и гражданина и причинно-следственную связь между данными нарушениями и межнациональными (межэтническими) и межконфессиональными конфликтами, осуществляется представительным органом муниципального образования. При этом учитываются объяснения самого главы муниципального образования и мнение высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ. В соответствии со ст. 78 Федерального закона решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку может быть обжаловано в судебном порядке. Тем самым обеспечивается независимый судебный контроль за правильностью оценки фактических обстоятельств, данных представительным органом муниципального образования.

Вопрос. В какой форме должен быть составлен отчёт главы муниципального образования? Необходимо ли порядок отчёта главы закреплять в каком-либо муниципальном правовом акте?

Ответ. В соответствии с ч. 5.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования представляет представителю органу муниципального образования ежегодные отчёты о результатах своей деятельности. При этом ч. 11.1 ст. 35 Федерального 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.

Вместе с тем Федеральный закон не исключает ни заблаговременное направление текста отчёта депутатам, ни последующее его представление в форме общего доклада главы, равно как и не содержит требования о точном прочтении главой своего отчёта вслух на соответствующем заседании представительного органа. Представляется, что эти и другие вопросы должны быть урегулированы в уставе муниципального образования и муниципальных правовых актах.

Так, общие положения, касающиеся представления главой своих отчётов, следует включать в устав муниципального образования. В частности, в уставе муниципального образования следует урегулировать ориентировочные сроки представления главой ежегодного отчёта (например, в течение месяца после завершения финансового года, в течение 15 дней после утверждения отчёта об исполнении бюджета и т. п.). Отдельные процедурные вопросы, 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. При этом следует иметь в виду, что с точки зрения Федерального закона, 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 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 пред-

ставил указанный отчёт в срок, установленный уставом муниципального образования, решением представительного органа муниципального образования.

Вопрос. Что понимается под неисполнением главой муниципального 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 РФ 05.11.2008 Президент РФ 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 07.05.2009 № 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 указанных изменений – повышение эффективности деятельности органов власти, повышение её ответственности перед населением. 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. 74.1 Федерального закона).

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. 74.1 Федерального закона). 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 п. 2 и 3 ч. 1 ст. 75 Федерального закона.

В отличие от перечисленных выше оснований, удаление главы муниципального образования в отставку за неисполнение обязанностей и полномочий (п. 2 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона) 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, ГПК РФ: показаниями свидетелей, письменными и вещественными доказательствами, аудио- и видеозаписями и т. п.

Важно отметить, что Федеральный закон от 7 мая 2009 года № 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 ч. 5.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования представляет представителю органу муниципального образования ежегодные отчёты о результатах своей деятельности. Одновременно ч. 11.1 ст. 35 Федерального закона устанавли-

ливается, 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 имеют прямое действие.

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 № 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 рекомендательный характер (учёт мнения)?

Ответ. В соответствии с ч. 11.1 ст. 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 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» предусмотрено, что Правительство РФ представляет Государственной Думе ежегодный отчёт о результатах своей деятельности. Согласно этой норме Правительство РФ отчитывается один раз в год.

Согласно ст. 74.1 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 07.05.2009 № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон...» 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 2009 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 ч. 8 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ.

Ч. 3 ст. 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 полномочии 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 РФ – согласие и учёт мнения. В частности, если рассмотрение инициативы депутатов об удалении главы муниципального образования в отставку предполагает рассмотрение вопросов, касающихся

обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных переданных государственных полномочий, решение об удалении главы муниципального образования может быть принято только при согласии высшего должностного лица субъекта РФ. Аналогичная норма предусмотрена и для ситуации, когда рассмотрение вопроса об удалении в отставку главы муниципального образования связано с его решениями, действиями (бездействиями), повлекшими предусмотренные пунктами 2 и 3 ч. 1 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ последствия. То есть в указанных случаях представительный орган муниципального образования не вправе принять решение об удалении главы муниципального образования в отставку, если отсутствует согласие руководителя субъекта РФ. В иных случаях представительный орган муниципального образования учитывает мнение высшего должностного лица субъекта РФ. Это означает, что его позиция доводится до сведения депутатов, но они вправе как согласиться с ней, так и не согласиться.

Вопрос. С какого времени к главе муниципального образования может быть применено удаление в отставку – с момента вступления в силу ст. 74.1 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 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ)?

Ответ. Согласно ч. 1 ст. 74.1 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 том, что Федеральный закон № 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.

Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (статья 77)

Вопрос. Распространяется ли действие ст. 77 на контроль за исполнением органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий?

Ответ. Ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ регламентируется государственный контроль (надзор) за исполнением органами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, уставов муниципальных образований и иных муниципальных нормативных правовых актов при осуществлении ими своих полномочий, т. е. за законностью деятельности органов местного самоуправления. Данный контроль осуществляется в таких формах, как плановые и внеплановые проверки деятельности органов местного самоуправления, запрос органа государственного контроля (надзора) о предоставлении информации, порядок осуществления которых также регламентирован ст. 77. При этом по тексту закона речь идёт о контроле за законностью деятельности органов местного самоуправления при осуществлении как полномочий по решению вопросов местного значения, так и иных полномочий, закреплённых за ними в установленном порядке (ч. 2 ст. 77).

Таким образом, положения ст. 77 Федерального закона подлежат применению в равной мере к контролю за осуществлением органами местного самоуправления государственных полномочий субъектов РФ, переданных им законом субъекта РФ.

Что касается положений п. 6 ч. 6 ст. 19, ст. 21 Федерального закона № 131-ФЗ в них речь идёт о другом, более широком предмете контроля – осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Это подразумевает не только контроль за формальным соблюдением органами местного самоуправления действующего законодательства, но и наблюдение за содержанием их деятельности по осуществлению переданных государственных полномочий, за качеством и эффективностью выполнения поставленных задач. Это связано с тем, что данные полномочия продолжают оставаться государственными (передаётся лишь их осуществление), ответственность за состояние дел в соответствующей сфере несут органы государственной власти субъекта РФ, в т. ч. в порядке оценки эффективности их деятельности (ст. 26.3.2 Федерального закона № 184-ФЗ). В связи с этим за органами государственной власти сохраняется возможность в любой момент изъять неэффективно осуществляемые государственные полномочия. Всё это подразумевает возможность и необходимость постоянного мониторинга качества деятельности органов местного самоуправления по осуществлению переданных государственных полномочий.

Именно поэтому названными положениями Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается, что порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль, определяется Федеральным законом, законом субъекта РФ, предусматриваю-

щими наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

При осуществлении такого регулирования следует учитывать, что порядок (включая периодичность) осуществления таких форм контроля, как плановые и внеплановые проверки деятельности органов местного самоуправления, запрос органа государственного контроля (надзора) о предоставлении информации регламентирован ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ и должен применяться в том числе для осуществления контроля за деятельностью органов местного самоуправления по осуществлению переданных им государственных полномочий.

Законами субъектов РФ могут предусматриваться дополнительные формы и методы наблюдения за реализацией органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий субъекта РФ, при проведении которых не требуется взаимодействие контролирующих органов и органов местного самоуправления и на последних не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований контролирующих органов (установление критериев оценки эффективности деятельности по осуществлению переданных полномочий и осуществление такой оценки с определённой периодичностью, опрос граждан о степени удовлетворённости деятельностью органов местного самоуправления, проведение правовых экспертиз актов органов местного самоуправления, принимаемых в связи с исполнением переданных им отдельных государственных полномочий и т. п.).

Вопрос. Применяются ли правила осуществления государственного контроля и надзора, предусмотренные ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ, к прокурорскому надзору, в том числе в части порядка и периодичности проведения проверок, запрета истребовать находящуюся в свободном доступе информацию и сведения от органов местного самоуправления, установления срока предоставления органами местного самоуправления информации по запросу и др.?

Ответ. Ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ определяет общие правила осуществления контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и распространяется на все органы, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора).

Органы прокуратуры входят в систему федеральных государственных органов и представляют собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени РФ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ (п. «о» ст. 71, ст. 129 Конституции РФ, п. 1 ст. 1, п. 2 ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»).

Выделение прокуратуры по тексту ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ из числа иных органов государственного контроля (надзора) связано,

во-первых, с особенностями предмета её надзора (ч. 1), а, во-вторых, с её особой ролью как органа, осуществляющего координацию деятельности иных органов государственного контроля (надзора) по планированию и проведению проверок в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (абз. 3 ч. 2.2).

Таким образом, органы прокуратуры являются органами государственного надзора и на них в полной мере распространяются положения ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ, в том числе в части порядка и периодичности проведения проверок, запрета истребовать находящуюся в свободном доступе информацию и сведений от органов местного самоуправления, установления срока предоставления органами местного самоуправления информации по запросу и др.

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Особенности организации местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге (статья 79)

Вопрос. В ст. 79 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что в городах федерального значения – субъектах РФ перечень вопросов местного значения определяется законами указанных субъектов Федерации.

Должны ли указанные вопросы местного значения соответствовать вопросам местного значения, определённым Федеральным законом, если да, то определённым в какой из статей – 14, 15 или 16?

Какие органы должны решать вопросы местного значения, не отнесённые к вопросам местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения?

Ответ. В соответствии с ч. 3 ст. 79 Федерального закона перечень вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения определяется законом города федерального значения из числа вопросов местного значения, установленных Федеральным законом. Хотя в Федеральном законе не указывается положениями какой из статей – 14, 15 или 16 – следует при этом руководствоваться. Сопоставление установленных в них перечней вопросов местного значения и анализ уровня социально-экономического развития городов федерального значения показывает, что наиболее полно отражают потребности населения городов федерального значения в общественных услугах вопросы местного значения, установленные ст. 16 Федерального закона.

Вопросы местного значения, установленные в Федеральном законе и не включённые в перечень вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, должны решаться органами государственной власти городов федерального значения.

ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Другие переходные положения (ст. 84–86)

Вопрос. Являются ли органы местного самоуправления, наделённые определённым статусом на основании ст. 10 Федерального закона № 131-ФЗ, правопреемниками органов местного самоуправления, созданных на основании Закона РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации»? Возможно ли внести изменения в постановление от 1993 года Малого Совета N-го района Совета народных депутатов муниципальным правовым актом органа местного самоуправления муниципального образования, наделённого определённым статусом (городского или сельского поселения, муниципального района и т. д.) законом субъекта РФ согласно ст. 10 Федерального закона № 131-ФЗ?

Ответ. В соответствии с положениями ст. 84 Федерального закона № 131-ФЗ органы и должностные лица местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований приступили к осуществлению своих полномочий с 1 января 2006 года или на основании закона субъекта РФ с 1 января 2005 года. Ч. 10 ст. 85 Федерального закона № 131-ФЗ определила, что между указанными субъектами и органами и должностными лицами местного самоуправления, осуществлявшими на территориях указанных муниципальных образований полномочия по решению вопросов местного значения до указанных дат, возникают отношения правопреемства.

Органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований являются правопреемниками органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, осуществлявших на территориях указанных муниципальных образований полномочия по решению вопросов местного значения на основании законодательных актов РФ, с даты, начиная с которой указанные органы местного самоуправления приступают к осуществлению полномочий.

Разграничение обязательств оформляется органами местного самоуправления, выступающими от имени муниципальных образований, путём составления передаточного (разделительного) акта по разделяемым (передаваемым, принимаемым) обязательствам, определяющего имуще-

ственные обязательства органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований, возникающие в силу правопреимства (далее – передаточный (разделительный) акт).

Вместе с передаточным (разделительным) актом органу местного самоуправления муниципального образования, принимающему обязательства, передаются по описи все оригиналы документов, касающихся возникновения обязательств и расчётов по ним.

По вопросу возможности внести изменения в постановление от 1993 года Малого Совета N-го района Совета народных депутатов муниципальным правовым актом органа местного самоуправления муниципального образования, наделённого определённым статусом (городского или сельского поселения, муниципального района и т. д.) законом субъекта РФ согласно ст. 10 Федерального закона № 131-ФЗ, следует руководствоваться положениями ст. 48 Федерального закона № 131-ФЗ.

Вопрос. Что относится к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по определению (установлению) границ муниципальных образований в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства: принятие соответствующего закона субъекта РФ или в том числе осуществление всей работы, включая подготовку документов по землеустройству, картографической документации, определение границ в натуре и т. д.? За счёт бюджета какого уровня должно осуществляться финансирование указанных работ?

Ответ. Определение (установление) границ муниципальных образований отнесено к полномочиям субъектов РФ как Федеральным законом № 131-ФЗ, так и Федеральным законом № 184-ФЗ. При этом согласно последнему данное полномочие осуществляется органами государственной власти субъектов РФ самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета). На это ранее указывалось в письме Департамента межбюджетных отношений Минфина России от 25.08.2006 № 06-04-08/01. Из системного анализа ч. 2 ст. 10, п. 1 ч. 1, ч. 3 ст. 85 Федерального закона № 131-ФЗ следует, что установление границ муниципальных образований субъектом РФ 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 РФ 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. Финанси-

рование соответствующих специальных работ по сбору такой информации может осуществляться и Российской Федерацией, и субъектами РФ, и муниципальными образованиями в рамках предоставленных им полномочий по территориальному планированию, землеустройству, геодезии и картографии. Однако именно субъекты РФ несут ответственность за описание и утверждение границ муниципальных образований до 1 января 2015 года и не вправе перекладывать данную функцию, в том числе в части финансирования отдельных работ, полностью или частично на какой-либо иной уровень власти.

Вопрос. Наш город имеет статус муниципального образования, территорию и границы. По мнению органов местного самоуправления, город должен быть наделён статусом городского округа, а органы местного самоуправления района считают, что он должен быть наделён статусом городского поселения и включён в состав муниципального района.

В каком порядке города должны наделаться статусом городского округа или городского поселения?

Ответ. Порядок наделения городских населённых пунктов статусом городского поселения или городского округа различается в зависимости от того, является ли город или посёлок муниципальным образованием, входит ли он в состав территории района, является ли район муниципальным образованием.

1. При рассмотрении вопроса о наделении статусом городского округа городских поселений, являвшихся на дату официального опубликования Федерального закона № 131-ФЗ муниципальными образованиями, следует руководствоваться положениями абз. 4 ч. 3 ст. 84 Федерального закона.

В соответствии с данными положениями указанные городские поселения, предметы ведения которых на 30 апреля 2003 года не разграничены в соответствии с ч. 3 ст. 6 Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ), с 1 января 2006 года становятся городскими округами, если законом субъекта РФ до 1 марта 2005 года в соответствии с требованиями ч. 2 ст. 11 и ч. 7 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ не установлено иное.

Следовательно, городские поселения, относящиеся к указанной категории, могут быть наделены до 1 февраля 2005 года статусом иным, чем статус городского округа, исключительно в соответствии с требованиями ч. 2 ст. 11 и ч. 7 ст. 13 Федерального закона. При этом ч. 7 ст. 13 требует выявление согласия населения путём голосования в порядке, установленном ч. 3 ст. 24 Федерального закона.

Таким образом, Федеральный закон не содержит норм, запрещающих наделять городские поселения, относящиеся к категории, указанной

в абз. 4 ч. 3 ст. 84 Федерального закона, статусом городского округа без выявления мнения населения, проживающего в нём и в граничащих с ним районах.

Вместе с тем, следует учитывать, что после 1 февраля 2005 года городские поселения, относящиеся к указанной категории, не могут быть наделены иным статусом, чем статусом городского округа (с 1 января 2006 года обладают статусом городского округа в силу указанного положения Федерального закона).

К городским поселениям, предметы ведения которых не разграничены в соответствии с ч. 3 ст. 6 Федерального закона № 154-ФЗ, относятся городские поселения, которые в соответствии с законами субъектов РФ не входят в состав территории районов и, следовательно, не находятся в границах района. Такие городские поселения, как правило, имеют статус городов (посёлков) областного значения (подчинения) и на них не распространяются нормы ч. 3 ст. 6 указанного Федерального закона № 154-ФЗ. В соответствии с ч. 3 ст. 6 указанного Федерального закона № 154-ФЗ разграничению подлежат предметы ведения районов и находящихся в их границах иных муниципальных образований, которые в соответствии с законами субъектов Федерации входят в их состав, в том числе городов и посёлков, имеющих в настоящее время, как правило, статус городов и посёлков районного значения (подчинения).

2. В соответствии с абз. 2 ч. 3 ст. 84 наделение статусом городского поселения городских населённых пунктов, входящих в состав муниципального района, независимо от того являются ли они вновь образованными муниципальными образованиями или образованы до официального опубликования Федерального закона, осуществляется без выявления согласия населения, если при этом не изменяется территория и границы муниципального образования.

3. В соответствии с абз. 3 ч. 3 ст. 84 наделение статусом городского округа городских населённых пунктов, входящих в состав муниципального района, независимо от того являются ли они вновь образованными муниципальными образованиями или образованы до официального опубликования Федерального закона, является преобразованием муниципального образования и осуществляется с согласия населения в порядке, установленном ч. 7 ст. 13 и требует выявления согласия населения путём голосования в порядке, установленном ч. 3 ст. 24 Федерального закона.

4. Наделение статусом городского поселения или статусом городского округа городских населённых пунктов, не входящих в состав муниципального района, независимо от того являются ли они вновь образованными муниципальными образованиями или образованы до официального опубликования Федерального закона, осуществляется без выявления согласия населения в соответствии с требованиями ч. 2 ст. 11.

Вопрос. При установлении границ ранее существовавших муниципальных образований и их наделении статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 85 Федерального закона № 131-ФЗ должны ли заново пересматриваться их территории и границы или они могут не изменяться?

Ответ. Федеральным законом не предусмотрено изменение территорий и границ муниципальных образований, образованных до официального опубликования Федерального закона № 131-ФЗ. Если при определении территорий и установлении границ указанных муниципальных образований и их наделении статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района будут внесены предложения об изменении их территорий и границ, а также о преобразовании муниципальных образований, то в соответствии с положениями абз. 1 ч. 3 ст. 84 реализация указанных изменений и преобразований может быть осуществлена исключительно с согласия населения, выраженного в соответствии со ст. 12 и 13 Федерального закона, за исключением случаев, предусмотренных абз. 4–8 ч. 3 ст. 84.

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

Редактор Нарбут В. В.
Корректор Романосова Т. Д.
Компьютерная вёрстка Дерр Л. А.

Оригинал-макет подготовлен
ООО «Новосибирский издательский дом»
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

Подписано в печать 11.11.2015
Формат 60x90/16. Печ. л. 19,0. Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ №

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «ОСТ ПАК новые технологии»
125319, г. Москва, ул. Академика Ильюшина, д. 16, корп. 1