

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



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

Издание Государственной Думы  
2018

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 • 2018

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

**А. Н. Диденко**

**Авторский коллектив:**

**И. В. Бабичев**, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы  
по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления  
(руководитель авторского коллектива);

**А. В. Павлов**, заместитель руководителя аппарата комитета;

**В. В. Волков**, главный советник аппарата комитета;

**Н. Р. Калантарова**, ведущий советник аппарата комитета;

**А. В. Мадьярова**, ведущий советник аппарата комитета;

**Н. В. Иванова**, ведущий советник аппарата комитета;

**В. В. Есин**, советник аппарата комитета;

**Т. Ю. Кудашова**, главный консультант аппарата комитета

**Составители:**

**А. В. Павлов**, заместитель руководителя аппарата  
Комитета Государственной Думы по федеративному устройству  
и вопросам местного самоуправления;

**Т. Ю. Кудашова**, главный консультант 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, 2018. – 320 с.

УДК 342.9:352.075  
ББК 67.401+67.400.7

## СОДЕРЖАНИЕ

Принятые сокращения . . . . .	4
Обращение к читателям председателя Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. Н. Диденко . . . . .	6
Ответы на вопросы по положениям Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» . . . . .	8
Общие положения . . . . .	8
Принципы территориальной организации местного самоуправления . . . . .	21
Вопросы местного значения . . . . .	43
Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями . . . . .	122
Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления . . . . .	130
Органы и должностные лица местного самоуправления . . . . .	151
Муниципальные правовые акты . . . . .	246
Экономическая основа местного самоуправления . . . . .	271
Межмуниципальное сотрудничество . . . . .	298
Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления . . . . .	302
Особенности организации местного самоуправления . . . . .	316

## ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

В настоящем издании, если особо не оговорено, под термином «**Федеральный закон**» следует понимать Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Используются также следующие сокращения:

**БК РФ** – Бюджетный кодекс Российской Федерации

**ВК РФ** – Водный кодекс Российской Федерации

**ГК РФ** – Гражданский кодекс Российской Федерации

**ГПК РФ** – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

**ГрСК РФ** – Градостроительный кодекс Российской Федерации

**ЖК РФ** – Жилищный кодекс Российской Федерации

**ЗК РФ** – Земельный кодекс Российской Федерации

**КоАП РФ** – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

**ЛК РФ** – Лесной кодекс Российской Федерации

**НК РФ** – Налоговый кодекс Российской Федерации

**ТК РФ** – Трудовой кодекс Российской Федерации

**УК РФ** – Уголовный кодекс Российской Федерации

**УПК РФ** – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

**ЗАТО** – закрытое административно-территориальное образование

**МУП** – муниципальное унитарное предприятие

**СМИ** – средства массовой информации

**ТОС** – территориальное общественное самоуправление

**Федеральный закон № 184-ФЗ** – Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

**Федеральный закон № 67-ФЗ** – Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

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

**Федеральный закон № 122-ФЗ** – Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты

Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

**Федеральный закон № 25-ФЗ** – Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

**абз.** – абзац

**пп.** – подпункт

**п.** – пункт

**ч.** – часть

**ст.** – статья

**гл.** – глава

*В настоящем издании даются ссылки на нормативные акты  
в редакции по состоянию на 1 июля 2018 года.*

## К ЧИТАТЕЛЯМ



О стратегической важности развития местного самоуправления (МСУ) свидетельствует последнее Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года, в котором вопросам развития МСУ прямо или косвенно было посвящено порядка пятнадцати тезисов. Среди приоритетных вопросов в развитии местного самоуправления сегодня можно обозначить: территориальное развитие местного самоуправления, непосредственно связанное с пространственным развитием страны; инфраструктурное развитие малых городов и сельских поселений; установление сба-

лансированного объема полномочий и ресурсов муниципалитетов; разработка новых критериев оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, глав городских округов и муниципальных районов; совершенствование системы оказания государственных и муниципальных услуг и качества муниципального управления.

Конечно, для достижения всех этих задач необходимо расширение собственной доходной базы местных бюджетов и обеспечение финансовой самостоятельности муниципалитетов, в том числе и для того, чтобы муниципальные образования могли формировать стратегию своего развития.

Уверен, что решение обозначенных вопросов послужит скорейшему достижению главного тезиса Послания Президента России о том, что все проекты, приоритеты, включая пространственное совершенствование, инвестиции в инфраструктуру, в образование, здравоохранение и экологию, в новые технологии и науку, меры поддержки экономики, содействие талантам, молодёжи, – призваны работать на одну, стратегическую задачу – прорывное движение России вперед!

Хотелось бы отметить, что местное самоуправление – это действительно наиболее приближенная к народу, к его заботам и проблемам ветвь публичной власти, и осуществляться она должна только в тесной взаимосвязи с жителями городов и сел.

Мы уже накопили достаточный опыт муниципального строительства для того, чтобы уверенно двигаться по пути эволюционного со-

вершенствования местной власти. В настоящем издании представлены ответы на наиболее часто поступающие от правоприменителей в наш комитет вопросы, связанные с реализацией положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вопросы и ответы структурированы по главам и статьям Федерального закона № 131-ФЗ. К опубликованию в настоящем сборнике отобраны лишь наиболее характерные и часто встречающиеся вопросы. Авторы старались сохранить стилистику вопроса в том виде, в каком они были заданы авторами обращений. Основу издания составили выдержки из официальных ответов комитета, размещенные на официальном сайте Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет по адресу: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/>.

Председатель  
Комитета Государственной Думы  
по федеративному устройству  
и вопросам местного самоуправления

А. Н. Диденко



**ОТВЕТЫ НА ВОПРОСЫ**  
по положениям Федерального закона  
от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ  
«Об общих принципах организации местного  
самоуправления в Российской Федерации»

**ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

**Основные термины и понятия (статья 2)**

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

**Ответ.** В Федеральном законе № 131-ФЗ 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 населенных 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 № 131-ФЗ не установлено ограничений, запрещающих наделение органов местного самоуправления поселений отдельными государственными полномочиями Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 19–21). При этом, ч. 3 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает, что 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 Российской Федерации.

**Вопрос.** Федеральным законом № 131-ФЗ установлено, что законом субъекта Российской Федерации определяется административный

центр муниципального образования и сельского поселения, в котором должен находиться представительный орган муниципального образования. В нашем районе бывший административный центр, в котором находятся органы местного самоуправления района, наделен статусом центра городского округа, и теперь не будет входить в состав района. Может ли город, наделенный статусом центра 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 населенных пунктов, может быть признан любой населенный пункт, нахождение в котором органов местного самоуправления позволяет наиболее эффективно обеспечить управление подведомственной им территорией.

Федеральным законом каких-либо ограничений на определение населенного 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 Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные законы и иные правовые акты. Толкование положений Конституции Российской Федерации дает Конституционный Суд Российской Федерации.

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

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

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

В соответствии с принципами правового государства субъекты правоотношений самостоятельно применяют нормы права, а споры

решаются в суде. В соответствии с положениями процессуального права только толкование норм права кассационной (апелляционной) инстанцией является обязательным для применения судами первой инстанции при рассмотрении дел, возвращенных для повторного рассмотрения.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1997 г. № 17-П указывается, что «вопросы, связанные с неоднозначным пониманием правоприменителями разъясняемых в Постановлениях Государственной Думы положений Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и 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 путем 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 Российской Федерации в области местного самоуправления (статья 6)**

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

**Ответ.** Возможность установления законами субъектов Российской Федерации 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 правосстановительный, 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 для 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 определенные действия или бездействие, а не за нарушение, неисполнение или несоблюдение положений федерального законодательства в общем, и не любое несоблюдение федерального законодательства влечет 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 ее 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 Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, из конституционного принципа равенства (ч. 1 ст. 19 Конституции Российской Федерации) вытекает требование определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания законодательного регулирования, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит – к нарушению принципов равенства и верховенства

закона (Постановления от 15 июля 1999 г. № 11-П и от 17 июня 2004 г. № 12-П, Определение от 18 января 2001 года № 6-О и др.).

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июня 2010 г. № 841-О-П Конституционный Суд 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 определенности диктуется также общеправовыми принципами юридической ответственности. Предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации 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 Конституционный Суд указал: «объектом административного правонарушения в данном случае признается вся совокупность нормативных правовых актов высших органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации, если только их нарушение не влечет 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 Российской Федерации, ее ст. 1 (ч. 1), 19 (ч. 1 и 2), 54 (ч. 2) и 55 (ч. 3), правовое содержание составов административных правонарушений должно быть сформулировано четко, ясно, определенно и недвусмысленно, с тем, чтобы каждый точно знал, какое именно деяние находится под запретом и влечет за собой применение мер государственного принуждения. Закон, устанавливающий административную ответственность, не может толковаться при его применении расширительно, т. е. как распространяющийся на деяния, прямо им не запрещенные. Использование же в запретительных целях грамматических формулировок, позволяющих толковать основания администра-

тивной 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 ведет к нарушению прав и свобод человека и гражданина».

Таким образом, при установлении административной ответственности за неисполнение муниципальных правовых актов, при принятии законов субъектов Российской Федерации 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 серьезный вред общественным отношениям, посягают на наиболее важные общественные блага и публичные интересы;

2) диспозиция нормы, устанавливающей административную ответственность, должна содержать состав правонарушения, ясно, четко и недвусмысленно описывать конкретные признаки противоправного деяния: какие именно действия (бездействие) или нарушение каких именно правил влечет 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 августа 1995 г. № 154-ФЗ в субъектах Российской Федерации были приняты законы, регулирующие местное самоуправление на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. В связи с принятием Федерального закона № 131-ФЗ, детально регулирующего полномочия, порядок формирования и деятельность органов местного самоуправления, должны ли субъекты Российской Федерации отменить действие указанных законов, как того требуют в некоторых случаях органы прокуратуры в субъектах Российской Федерации, ссылаясь при этом на то, что в Федеральном законе № 131-ФЗ не предусмотрено принятие субъектами Российской Федерации закона, регулирующего осуществление местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации?

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

Компетенция субъектов Российской Федерации осуществлять правовое регулирование по вопросам совместного ведения Российской

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

При этом необходимо отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации при рассмотрении дел о конституционности нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации исходит из их права осуществлять правовое регулирование по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в части, не отнесенной к ведению Российской Федерации (см., например, Постановление от 21 июня 1996 г. № 15-П, Постановление от 24 января 1997 г. № 1-П и др.).

Таким образом, запрещение субъектам Российской Федерации осуществлять правовое регулирование по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в части, не отнесенной к ведению Российской Федерации, а также не урегулированных положениями Федерального закона, противоречило бы положениям Конституции Российской Федерации.

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

Таким образом, закон субъекта Российской Федерации, регулирующий осуществление местного самоуправления на территории соответствующего субъекта Федерации, может не признаваться утратившим силу в связи с принятием Федерального закона № 131-ФЗ, но должен быть приведен 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 Российской Федерации, 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 определенными решениями, например, для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, когда для этого дополнительно требуется принятие (издание) правового акта (ст. 45).

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 определенного 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 учетом 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.), а также объема 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 составлять около трех месяцев.

Кроме того, следует отметить, что Федеральным законом от 28 декабря 2016 г. № 494-ФЗ статья 44 Федерального закона № 131-ФЗ была дополнена ч. 9, предусматривающей, что приведение устава муниципального образования в соответствие с федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации осуществляется в установленный этими законодательными актами срок. В случае, если федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации указанный срок не установлен, срок приведения устава муниципального образования в соответствие с федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации определяется с учетом даты вступления



в силу соответствующего федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, необходимости официального опубликования (обнародования) и обсуждения на публичных слушаниях проекта муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, учета предложений граждан по нему, периодичности заседаний представительного органа муниципального образования, сроков государственной регистрации и официального опубликования (обнародования) такого муниципального правового акта и, как правило, не должен превышать шесть месяцев.

**Вопрос.** Вправе ли органы местного самоуправления муниципального района вносить изменения в ранее изданные муниципальные правовые акты сельского поселения в случае передачи органам местного самоуправления муниципального района полномочий по решению вопросов местного значения сельского поселения (например, по вопросу утверждения генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки)?

**Ответ.** Под муниципальным правовым актом понимается решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер (ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ).

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают полномочиями по изданию муниципальных правовых актов (п. 1 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ).

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 указанным пунктом, может быть закреплен за сельскими поселениями законом субъекта Россий-

ской Федерации и принятыми в соответствии с ним уставом муниципального района и уставами сельских поселений.

В случае отсутствия такого закона субъекта Российской Федерации 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.

В случае закрепления за муниципальным районом того или иного вопроса местного значения сельского поселения на уровень муниципального района также переходят все полномочия, предусмотренные для его решения, включая и издание соответствующих муниципальных правовых актов. Под изданием муниципальных правовых актов, по нашему мнению, следует понимать как подготовку самого правового акта и его принятие, так и внесение в него изменений, его отмену или приостановление его действия. Изменение перечня полномочий само по себе не влечет необходимости отмены ранее принятых муниципальных правовых актов сельского поселения, они сохраняют юридическую силу до момента их изменения или отмены.

Таким образом, в случае закрепления законом субъекта Российской Федерации вопроса местного значения сельского поселения за муниципальным районом и, соответственно, передачи полномочий по его решению, функции по изданию муниципальных правовых актов в рамках осуществления данных полномочий также переходят к органам местного самоуправления муниципального района, которые вправе как вносить изменения и дополнения, так и отменять ранее принятые органами местного самоуправления поселения муниципальные правовые акты по данным вопросам.

Вышеуказанный порядок, по нашему мнению, также применяется и в случаях заключения органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, соглашений с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения, что предусмотрено ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ.

Одновременно следует отметить, что по общему правилу правовые акты могут быть изменены, отменены либо их действие полностью или частично приостановлено органами и должностными лицами, их принявшими.

Вместе с тем, полагаем, что при перераспределении полномочий между органами (уровнями) публичной власти соблюдение указанного общего правила ставило бы под сомнение организационно-правовое обеспечение местного самоуправления с учетом соразмерности его полномочиям, а в результате создавало бы угрозу невыполнения или ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления соот-

ветствующих муниципальных образований их конституционных обязанностей, в том числе по самостоятельному решению закрепленных за ними вопросов местного значения (ст. 130 и 132 Конституции Российской Федерации). Иное означало бы, что законодатель вправе закрепить за муниципальными образованиями различных видов неопределенные по объему полномочия, а органы местного самоуправления данных муниципальных образований – реализовать их произвольным образом, что приводило бы к нарушению принципа разграничения полномочий между территориальными уровнями публичной власти.

При рассмотрении схожих правоотношений Верховный Суд Российской Федерации в определении от 2 сентября 2009 г. № 32-Г09-13 указал, со ссылкой на определения Конституционного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2002 г. № 321-О и от 17 июня 2008 г. № 452-О-О, что в силу положений Конституции Российской Федерации правом федерального законодательства является распределение и перераспределение государственно-властных полномочий между органами различных территориальных уровней единой государственной власти в Российской Федерации. В связи с изменением законодательства, предусматривающим перераспределение полномочий от одного органа публичной власти другому, положения прежней редакции соответствующей нормы уже не подлежат применению, а следовательно нет оснований исходить из того, что нормативный правовой акт органа власти, наделенного новым полномочием, предусматривающий внесение изменения в ранее принятый акт органа, у которого данное полномочие было изъято, нарушает полномочия второго органа и принято вне пределов имеющейся компетенции.

В противном случае не будет устранена ситуация, при которой право регулирования отношений в соответствующей сфере сохраняется за органом, у которого оно в силу закона перестало существовать, и отказано в этом органу, у которого оно возникло.

На основании изложенного можно сделать вывод, что полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов в сфере градостроительной деятельности, включая утверждение генеральных планов и правил землепользования и застройки сельских поселений, определяются в системе правового регулирования, включающей помимо Федерального закона № 131-ФЗ специальные федеральные законы, регулирующие правоотношения в этой сфере, а также региональное законодательство, и с учетом соответствующей компетенции иных территориальных уровней публичной власти, что следует из ч. 2 ст. 14.1 Федерального закона № 131-ФЗ, по смыслу которой органы местного самоуправления сельского поселения не вправе в случаях, не предусмотренных федеральным законом, решать вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения сельского поселения, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им

в соответствии со статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ), как не вправе решать иные вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти либо, напротив, исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Данный вывод подтверждает позицию Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, что в случае закрепления законом субъекта Российской Федерации вопроса местного значения сельского поселения за муниципальным районом (исключения данного вопроса из компетенции сельского поселения) и, соответственно, передачи полномочий по его решению, функции по изданию муниципальных правовых актов в рамках осуществления данных полномочий также переходят к органам местного самоуправления муниципального района, которые вправе как вносить изменения и дополнения, так и отменять ранее принятые органами местного самоуправления поселения муниципальные правовые акты по данным вопросам.

### **Межмуниципальное сотрудничество (статья 8)**

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

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

В ч. 1 ст. 67 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что в состав единого общероссийского объединения муниципальных образований могут входить иные объединения муниципальных образований.

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

**Вопрос.** Может ли процесс агломерирования выступать как одна из форм межмуниципального сотрудничества и насколько данный процесс имеет свое законодательное закрепление?

**Ответ.** Ст. 12 Конституции Российской Федерации определено, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Ст. 12, 13 Федерального закона № 131-ФЗ регулируются вопросы изменения границ и преобразования муниципальных образований.

Ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ закреплено, что преобразованием муниципальных образований является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа, изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением, присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

Таким образом, преобразование муниципальных образований, в том числе в виде объединения (по сути агломерации) нескольких муниципальных образований, уже предусмотрено нормами Федерального закона № 131-ФЗ.

Следует также отметить, что в отечественной и мировой практике в настоящее время отсутствует единообразие в определении понятия «агломерация» и в критериях её образования на конкретных территориях.

В значительной степени полномочия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в связи с формированием и развитием различных форм муниципальных образований и межмуниципального взаимодействия в должной мере регулируются действующим законодательством Российской Федерации.

Возможности создания агломерационного «симбиоза» городских и сельских поселений предусмотрены Федеральным законом № 131-ФЗ в рамках формирования городских округов и городских округов с внутригородским делением, а также в рамках межмуниципального сотрудничества с учетом особенностей организации местного самоуправления на различных территориях страны.

В настоящее время, в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения, согласно ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ, могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения.

При этом указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

В условиях реализации положений Федерального закона № 131-ФЗ в России сформировано более 580 городских округов, 3 городских округа с внутригородским делением (г. Челябинск, г. Самара, г. Махачкала), созданные, в том числе, путем агломерирования (объединения поселений), которые могут наглядно демонстрировать опыт реализации и возможности агломерационных объединений и выступать примером (пилотным проектом) развития агломераций подобного рода в перспективе, что не потребует дополнительного финансирования из федерального бюджета.

Таким образом, представляется целесообразным изучение опыта уже созданных и функционирующих агломеративных формирований (в первую очередь городских округов с внутригородским делением) с оценкой ожидаемых и достигнутых позитивных и возможных негативных результатов и эффектов агломерации.

Все эти правовые инструменты могут быть вполне дееспособным механизмом межмуниципального сотрудничества, в том числе выступать инструментом формирования внутриагломерационных связей.

На основании изложенного представляется, что решение проблем территориального устройства агломераций в рамках межмуниципального взаимодействия может решаться на основе имеющейся законодательной базы.

## **ПРИНЦИПЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **Территория муниципальных образований (статья 10)**

**Вопрос.** Чем устанавливается наименование муниципального образования – законом субъекта Российской Федерации или уставом муниципального образования? Могут ли на одной и той же территории находиться административно-территориальные единицы и муниципальные образования с разными наименованиями?

**Ответ.** В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ создание муниципальных образований относится к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Это осуществляется путем установления границ муниципальных образований, наделения муниципальных образований статусом городского, сельско-

го поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории городов федерального значения, преобразования муниципальных образований, создания вновь образованных поселений на межселенных территориях (ст. 10, 13, 13.2 Федерального закона № 131-ФЗ). Это осуществляется законом субъекта Российской Федерации.

Наименование муниципального образования – составная часть его статуса, элемент его идентификации. Невозможно создать муниципальное образование и установить его границы без присвоения ему наименования, поскольку иначе невозможно будет идентифицировать территориальное сообщество, границы и статус которого устанавливаются. Присвоение наименования не является каким-либо отдельным юридически значимым действием, а осуществляется в процессе создания муниципального образования. Соответственно, наименования создаваемых муниципальных образований устанавливаются законом субъекта Российской Федерации при установлении границ и наделении статусом муниципальных образований.

Согласно ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ уставом муниципального образования должно определяться, в частности, наименование муниципального образования. Это не вступает в противоречие с вышеизложенным, поскольку муниципальные правовые акты, включая устав муниципального образования, принимаются в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (ч. 4 ст. 7, ч. 2 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ). Аналогичным образом установлено, что в уставе муниципального образования должны определяться вопросы местного значения (п. 2 ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ), а в соответствии с ч. 1 ст. 18 Федерального закона № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения устанавливается данным федеральным законом и не может быть изменен иначе, как путем внесения в него изменений. В подобных случаях роль устава заключается в воспроизведении норм вышестоящих правовых актов применительно к данному муниципальному образованию. Соответственно, наименование муниципального образования в уставе муниципального образования воспроизводится в том виде, в каком оно установлено законом субъекта Российской Федерации. Это не исключает того, что в уставе муниципального образования будет установлено дополнительное, сокращенное наименование муниципального образования для употребления в дальнейшем в уставе и (или) иных муниципальных правовых актах.

Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации относится к компетенции субъекта Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П). Основы административно-территориального устройства страны установлены Указом Президиума Верховного Совета

РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР» (который действует в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации). В соответствии с данным документом административно-территориальными единицами являются городские и сельские населенные пункты, районы, районы в городах, сельсоветы. Административно-территориальное устройство является основой для организации публичной власти в соответствующем субъекте Российской Федерации. В частности, с учетом такого может осуществляться деление территории субъекта Российской Федерации на муниципальные образования. Муниципальные образования не являются административно-территориальными единицами.

Так, в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ городские и сельские поселения, городские округа образуются на основе населенных пунктов (ст. 2 и 11). Однако требований о совпадении, соответствии или взаимоувязке административно-территориального и муниципально-территориального устройства федеральное законодательство не содержит. Этот вопрос решается в каждом субъекте Российской Федерации. Однако это отдельные виды территориального деления и, соответственно, даже в случае совпадения территорий административно-территориальных единиц и муниципальных образований данные территориальные образования остаются самостоятельными и регулируются разными законодательными и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. В связи с этим в границах одной территории могут существовать административно-территориальные единицы и муниципальные образования с различными наименованиями.

**Вопрос.** В положениях Федерального закона № 131-ФЗ, регулирующих порядок формирования территорий и установление границ муниципальных образований, не устанавливается соотношение муниципально-территориального и административно-территориального деления субъектов Российской Федерации. Допустимо ли сформировать в одном административно-территориальном районе два или более муниципальных района и наоборот? Допустимо ли объединение в сельском поселении нескольких сельских административно-территориальных единиц (сельских округов, сельсоветов)? Могут ли не совпадать территории административно-территориальных единиц и территории муниципальных образований, а их границы пересекаться?

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

Вместе с тем категории «населенный пункт», «сельский населенный пункт», «город», «поселок» являются понятиеобразующими для



муниципальных образований «городское поселение», «сельское поселение», «городской округ», служат отправной точкой для описания их состава и территории. Так, сельское поселение определяется как один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления; городское поселение – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления; городской округ – один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ). В 2014 году появилось понятие городского округа с внутригородским делением – это городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования (Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ). Это соответствует традиционному для страны делению крупных городов (республиканского, областного, краевого значения) на районы как административно-территориальные единицы.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением, перечень территорий муниципальных образований является открытым и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций (например, Постановление от 3 ноября 1997 г. № 15-П). Однако это не означает полного отсутствия взаимосвязи между муниципально-территориальным и административно-территориальным устройством. Она существует и объективно (фактически), и юридически (об этом свидетельствуют приведенные выше положения Федерального закона № 131-ФЗ).

Следует также учитывать, что объективно необоснованное несоответствие административно-территориального деления субъекта Российской Федерации и территорий муниципальных образований (например, в части, определяющей территории муниципальных районов и административных районов, городов (поселков), городских поселений, объединений сельских населенных пунктов (сельских окру-

гов, сельсоветов, волостей) и сельских поселений) создаст путаницу, неоднозначность и расхождения в определении территорий, находящихся в юрисдикции различных органов управления и местного самоуправления. Как показывает практика, в тех субъектах Российской Федерации, 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.

Исторически сложившиеся в соответствии с административно-территориальным делением территории районов, городов, поселков городского типа, районов, сельских округов (волостей, сельсоветов), как правило, удовлетворяют критериям ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ и могут служить основой для установления территорий вновь создаваемых муниципальных образований. Поэтому рекомендуется сохранять взаимосвязь административно-территориального деления субъектов Российской Федерации и территорий муниципальных образований и определять территории муниципальных образований в соответствии с административно-территориальным делением субъекта Российской Федерации.

**Вопрос.** Как осуществляется изменение границ муниципальных образований, их преобразование или упразднение, связанные с изменением границ между субъектами Российской Федерации; необходимо ли в этом случае выявление мнения населения; может ли соответствующий закон субъекта Российской Федерации вступить в силу в период избирательной кампании по выборам органов местного самоуправления данных муниципальных образований, в период кампании по проведению местного референдума?

**Ответ.** Ст. 12, 13, 13.1 Федерального закона № 131-ФЗ регламентируется порядок изменения границ, преобразования, упразднения муниципальных образований, в том числе порядок выявления и учета мнения населения. В основе регулирования этих вопросов лежит норма ч. 2 ст. 131 Конституции Российской Федерации, устанавливающая, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом 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 статьей, изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом.

Таким образом, по общему правилу и при изменении границ, и при преобразовании муниципальных образований, и при упразднении поселений должно учитываться мнение населения. Указанными статьями также предусмотрено, что законы субъекта Российской Федерации 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 3 декабря 2011 г. № 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 Российской Федерации требования ст. 12 и 13 Федерального закона № 131-ФЗ не применяются. В этом случае изменение границ муниципальных образований, преобразование муниципальных образований, их упразднение осуществляются в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 10 Федерального закона № 131-ФЗ).

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

### **Границы муниципальных образований (статья 11)**

**Вопрос.** Правомерно ли установление границ поселений в составе муниципального 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 сельского населения?

**Ответ.** Согласно 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 ВК РФ).

В силу ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ межселенная территория – территория, находящаяся вне границ поселений. В соответствии с п. 1 и 2 ч. 1, ч. 3 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ

межселенные территории возникают только на территориях с низкой плотностью сельского населения и (или) на территориях упраздненных поселений; перечень субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, территории которых относятся к территориям с низкой плотностью сельского населения, утверждается Правительством Российской Федерации (см. распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 г. № 707-р). На территории муниципального района, не включенного в указанный перечень, не может находиться межселенных территорий, вся его территория должна быть разграничена между поселениями.

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 незаселенные территории, а также территории государственных заказников, заповедников и земли государственного лесного фонда на территории субъекта Российской Федерации с высокой плотностью сельского 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 № 131-ФЗ на территориях, не относящихся к территориям с низкой плотностью сельского населения, не могут предусматриваться межселенные территории. На таких территориях все земли, независимо от форм собственности и целевого назначения, должны быть разграничены между сельскими и городскими поселениями (п. 1, 2 и 4 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ). Каких-либо исключений, в том числе по признаку заселенности территории, федеральное законодательство не устанавливает.

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

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

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

При отнесении отдельных земель в составе муниципального района к категории межселенных территорий следует иметь в виду, что в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ к межселенным территориям не могут быть отнесены:

- исторически сложившиеся земли населенных пунктов;
- прилегающие к населенным пунктам земли общего пользования;
- территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения;
- рекреационные земли;
- земли для развития поселения.

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

Таким образом, исключение части территории города из состава городского поселения и отнесение ее к межселенным территориям недопустимо.

**Вопрос.** Является ли категория земель особо охраняемых природных территорий (государственных заповедников) рекреационными землями, которые возможно включить в состав земель городского округа в соответствии с п. 3.1 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ?

**Ответ.** Согласно п. 2 ст. 94 ЗК РФ к землям особо охраняемых территорий относятся земли:

- 1) особо охраняемых природных территорий;
- 2) природоохранного назначения;
- 3) рекреационного назначения;
- 4) историко-культурного назначения;
- 5) особо ценные земли.

В соответствии с нормами ст. 95 ЗК РФ к землям особо охраняемых природных территорий относятся земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, природных парков, дендрологических парков, ботанических садов.

Положения ст. 98 ЗК РФ регулируют правоотношения, связанные с землями рекреационного назначения к которым относятся земли, предназначенные и используемые для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности граждан.

Согласно п. 2 ст. 98 ЗК РФ в состав земель рекреационного назначения входят земельные участки, на которых находятся дома отдыха, пансионаты, кемпинги, объекты физической культуры и спорта, тури-

стические базы, стационарные и палаточные туристско-оздоровительные лагеря, детские туристические станции, туристские парки, учебно-туристические тропы, трассы, детские и спортивные лагеря, другие аналогичные объекты.

В соответствии с п. 5 ст. 98 ЗК РФ на землях рекреационного назначения запрещается деятельность, не соответствующая их целевому назначению.

Таким образом, в положениях п. 3.1 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ закреплено, что территорию городского округа составляют, среди прочего, рекреационные земли, правовой режим которых регулируется нормами гл. XVII ЗК РФ.

**Вопрос.** При подготовке к формированию территорий сельских и городских поселений в соответствии с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ мы столкнулись с тем, что у большинства населенных пунктов не имеется утвержденных и картографически оформленных (с ориентировкой на местности) границ их территорий. В результате возникают проблемы при определении территорий и границ поселений. Необходимо ли при определении территорий сельских и городских поселений установить также и границы населенных пунктов?

**Ответ.** Требования об определении территорий и об установлении границ населенных пунктов Федеральным законом № 131-ФЗ не установлены, это осуществляется в соответствии с градостроительным законодательством.

Населенный пункт по определению имеет территорию, а территории населенных пунктов и территории городских и сельских поселений могут быть установлены путем выявления состава находящихся на них земельных участков (земель) в соответствии с положениями п. 3–6 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ. Граница населенного пункта и граница городского или сельского поселения определяются в этом случае по границам, разделяющим земельные участки, входящие в состав данного населенного пункта (городского или сельского поселения) и земельные участки, не входящие в его состав.

**Вопрос.** При образовании (преобразовании) сельских поселений возникают следующие вопросы:

– может ли населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек быть наделен статусом сельского поселения?

– могут ли два населенных пункта с численностью населения более 1000 человек в каждом быть наделены статусом единого сельского поселения?

– может ли на территории с высокой плотностью сельского населения населенный пункт с численностью населения менее 3 тысяч человек быть наделен статусом сельского поселения?

– может ли поселок быть наделен 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 населенных пунктов в состав сельских поселений, носят диспозитивный характер.

Указанными положениями рекомендуется наделять статусом сельского поселения:

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

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

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

На территориях с высокой плотностью населения сельским поселением может быть:

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

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

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

Однако формулировка «как правило» означает, что допустимы и другие варианты.

Федеральным законом от 28 декабря 2004 г. № 186-ФЗ положения п. 6 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ изложены в новой редакции, допускающей включение в состав территории сельского поселения также и поселков. При решении вопроса о наделении поселка статусом городского поселения или сельского поселения (либо включении в состав сельского поселения) следует исходить не только из численности проживающего в нем населения, но и из перспектив его социально-экономического развития.

**Вопрос.** В субъекте Российской Федерации 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.** Определить единые для всех субъектов Российской Федерации критерии допустимой численности населения в сельских муниципальных образованиях или допустимого количества населенных пунктов, входящих в их состав, невозможно. Поэтому в ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ дано несколько норм, устанавливающих критерии для определения территорий сельских муниципальных образований (п. 1, 3, 4, 6 и 11) и при этом используется формулировка «как правило». 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 (сельсоветы, сельские округа, сельсоветы, волости и т. п.).

Объединение территорий нескольких сельсоветов (сельских округов) или превращение территории всего района в одно сельское муниципальное образование не будет соответствовать ни концепции Федерального закона № 131-ФЗ в целом, ни конкретным критериям, закрепленным в его ст. 11.

Кроме того, фактическое введение данным законопроектом четырехуровневой 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 доступности качества публичных и иных услуг, оказываемых населению на данной территории, так как масштаб подведомственной органам управления территории увеличится в разы.

**Вопрос.** Допустимо ли, чтобы в состав территории городского поселения входили один или несколько населенных пунктов, находящихся на значительном расстоянии от него?

**Ответ.** Согласно п. 13 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ территория поселения не может входить в состав территории другого поселения. Данное положение означает, что одна и та же территория не может одновременно находиться в составе двух поселений (в частности, не может быть пересечения границ различных поселений), т. е. подпадать под юрисдикцию органов местного самоуправления одновременно двух самостоятельных поселений.

Однако нельзя полностью исключать ситуацию, когда часть муниципального образования находится на некотором удалении от него и не имеет с ним общей границы (например, отдельный населенный пункт в составе поселения). Единственным условием в этом случае является вхождение подобной обособленной территории в состав того



муниципального района, в состав территории которого входит и основная часть территории поселения, поскольку в соответствии с п. 16 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района (т. е. не допускается вхождение разных частей территории поселения в состав разных муниципальных районов).

Это связано с тем, что в отличие от сельских поселений, Федеральный закон № 131-ФЗ не предъявляет к городским поселениям требование о вхождении в их состав только населенных пунктов, объединенных общей территорией, и тем самым не устанавливает императивного требования непрерывности границ (неразрывности, целостности территории) городского поселения. При этом данный Федеральный закон требует, чтобы территорию любого поселения составляли «исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения».

Если для интерпретации понятия «прилегающие земли» как требующего непрерывности территории муниципального образования определенные основания имеются, то интерпретация иных приведенных критериев как предусматривающих неразрывность территории поселения, как минимум, не очевидна.

Так, исторически сложившейся может быть как раз ситуация, когда к территории города или поселка относится населенный пункт, отстоящий от него на определенном расстоянии (это особенно характерно для советского административно-территориального устройства, при котором населенные пункты нередко передавались в подчинение более крупному).

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

Существование единого местного сообщества, т. е. совокупности жителей, объединенных реальными общими интересами, на таких территориях может быть связано с различными факторами: в частности, с работой на предприятиях (комплексах предприятий, связанных единым технологическим процессом), расположенных на территории муниципального образования; с использованием единой инфраструктурой обеспечения решения вопросов местного значения данного муниципального образования; с принадлежностью к одной этнической, лингвистической, конфессиональной группе и т. п. Поскольку в условиях рыночной экономики земельные ресурсы вблизи промышленно развитых городов будут приобретать все большую и большую ценность, перевод земель сельскохозяйственного назначения, окружающих сельские населенные пункты, в земли иных категорий для развития город-

ских инфраструктур чисто административными решениями оказывается невозможным, так как для этого требуется согласие собственника. Если городу, окруженному сельскохозяйственными угодьями и особо охраняемыми природными территориями, необходимы территории для развития промышленных зон и зон жилой застройки, то ему будут выделяться свободные земли, которые могут быть отдалены от его основной территории. Конечно, со временем создадутся условия для слияния этих территорий, но это произойдет естественным образом по мере развития экономических отношений на этой территории.

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

**Ответ.** В соответствии с п. 11 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав. Формулировка «как правило» означает, что данное положение носит не императивный, а диспозитивный характер. Кроме того, установлено, что данные положения могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

Таким образом, проводить точные расчеты не требуется.

Вместе с тем в соответствии с данной нормой муниципальные образования не должны состоять из населенных пунктов настолько удаленных друг от друга, чтобы стать недоступными для жителей, в них проживающих, привычными и распространенными способами и средствами передвижения применительно к природным условиям 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 населенными пунктами средствами общественного транспорта (например, в районах Крайнего Севера некоторые населенные пункты доступны только вертолетом)?

**Ответ.** Содержание понятия «транспортная доступность» в Федеральном законе не определено. 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 определении транспортной доступности следует учитывать доступность маршрутным общественным транспортом.

Однако даже в европейской части Российской Федерации не все населенные 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 и географических условий населенные пункты настолько отдалены друг от друга, что на современном этапе социально-экономического и технологического развития организация между ними регулярного транспортного сообщения невозможна, закон разрешает не применять требование о транспортной доступности на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях. Перечень территорий с низкой плотностью сельского населения определяется Правительством Российской Федерации, а отнесение отдельных территорий к отдаленным и труднодоступным местностям осуществляется законом субъекта Российской Федерации.

**Вопрос.** В районе проживает около 200 000 человек. Из них в городе около 170 000, в небольшом поселке около 7 000, и около 15 000 человек проживает в сельских населенных пунктах. Как стало известно, на данной территории планируется создать муниципальный район в составе двух городских поселений с численностью населения 170 000 и 7 000 человек и одно сельское. Соответствует ли такое решение Федеральному закону № 131-ФЗ?

**Ответ.** В соответствии с положениями п. 15 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ территория муниципального района должна формироваться исходя из возможностей обеспечения эффективного решения вопросов местного значения для удовлетворения общественных потребностей жителей населенных пунктов, входящих в состав муниципального района. В городе с численностью населения, превышающей 50 000–100 000 жителей, имеются достаточные ресурсы для решения всех вопросов местного значения, и такие города не следует включать в состав муниципального района, а следует наделять статусом городского округа. Иначе неизбежны конфликты между органами местного самоуправления такого города и муниципального района.

Из п. 11 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ следует, что по общему правилу сельские поселения создаются в составе одного или нескольких населенных пунктов с общей численностью жителей более 1000 человек (для территории с высокой плотностью сельского населения – более 3000 человек). Отступление от этого правила и создание на территории сельских населенных пунктов с общей численностью жителей одного сельского поселения как минимум около 15000 человек нуждается в обосновании.

Также неэффективно создание муниципального района, в составе которого находится два-три муниципальных образования.

**Вопрос.** В 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 идет 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 Российской Федерации и подходов, которыми они руководствуются при формировании территорий муниципальных образований.

**Вопрос.** В городе проживает около 200 тысяч человек, в сельских поселениях в составе того же муниципального района – около 50 тысяч человек. Каковы требования к инфраструктуре муниципального района, чтобы город был выделен из его состава и наделен статусом городского округа?

**Ответ.** Согласно ч. 2 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, передан-

ных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилежающих) муниципального района (муниципальных районов) вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Юридическое определение понятий «социальная инфраструктура», «транспортная инфраструктура», «инфраструктура, необходимая для решения органами местного самоуправления вопросов местного значения» Федеральным законом № 131-ФЗ не дано. Термин «инфраструктура» означает комплекс взаимосвязанных систем и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность людей. Словосочетание «социальная инфраструктура» обычно применяется для обозначения совокупности учреждений, оказывающих общественные (социальные) услуги населению, за обеспечение которых отвечают органы публичной власти – учреждения образования, здравоохранения, культуры и т. п. Под транспортной инфраструктурой подразумеваются предприятия общественного транспорта и сооружения, обеспечивающие пользование населением средствами общественного транспорта. К иной инфраструктуре могут быть отнесены предприятия ЖКХ, предприятия и средства снабжения населения энергетическими ресурсами, общественного питания и бытового обслуживания и т. п.

Вместе с тем законодательные акты Российской Федерации не содержат конкретных предписаний, определяющих обязательность наличия (создания) каких-либо составляющих указанных инфраструктур в зависимости от численности населения населенного пункта или его вида. Указанные инфраструктуры создаются и развиваются в зависимости от объема спроса на общественные услуги. Наличие необходимой инфраструктуры – оценочное понятие, требующее анализа конкретных факторов и условий.

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

**Вопрос.** Законом субъекта Российской Федерации, регулирующим административно-территориальное устройство, используется терминология Федерального закона № 131-ФЗ. Однако 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 (административно-территориальных образований) субъекта Российской Федерации, обратился в законодательный орган субъекта Российской Федерации с просьбой внести изменения в указанный региональный закон.

**Ответ.** При рассмотрении проблемы соотношения административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления необходимо основываться на правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации. В его Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П, Определении от 15 мая 2007 г. № 406-О-П указывается, что «из федеративной природы государственности России в том виде, как она закреплена в ст. 1 (ч. 1), 11 (ч. 2), 66 (ч. 1), 71, 72, 73, 76 и 77 Конституции Российской Федерации, вытекает, что в ведении Российской Федерации находится федеративное устройство, а в ведении республик, входящих в состав Российской Федерации, – их территориальное устройство. Вопросы территориальных основ местного самоуправления, формирования муниципальных образований, с одной стороны, и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации – с другой, будучи связаны между собой, имеют самостоятельное значение и, обладая собственным юридическим содержанием, относятся к различным сферам ведения: первый – к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, второй – к исключительному ведению субъектов Российской Федерации».

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

Как следует из информации, изложенной в вопросе, в законе субъекта Российской Федерации понятия административно-территориальных единиц и образований определяются с применением терминов Федерального закона № 131-ФЗ. Например, административно-территориальное образование определено как городской округ или муниципальный район в границах и с наименованием, установленными соответствующим областным законом об установлении границ и 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. Поэтому нельзя признать названный закон несоответствующим Федеральному закону № 131-ФЗ. Кроме того, необходимо отметить, что федеральное законодательство позволяет субъектам Российской Федерации устанавливать границы муниципальных образований таким образом, чтобы их территории и территории административно-территориальных единиц совпадали.

Следует также иметь в виду, что ведение Общероссийского классификатора объектов административно-территориального деления (ОКАТО) осуществляется в соответствии с Правилами стандартизации ПР50.1.024–2005 «Основные положения и порядок проведения работ по разработке, ведению и применению общероссийских классификаторов», утвержденными приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 14 декабря 2005 г. № 311-ст. Согласно п. 4.1.1 этих правил в ходе исследования подлежащего классификации вида социальной информации должны быть проанализированы и учтены, в том числе, изданные органами государственной власти субъектов Российской Федерации правовые акты. При этом в тех случаях, когда в общероссийские классификаторы объекты классификации включаются на основании правовых актов и документов, указанных в п. 4.1.1 правил, наименования объектов классификации в общероссийских классификаторах должны соответствовать их наименованиям в этих актах и документах.

Таким образом, законы субъектов Российской Федерации, принятые во исполнение нормы п. 6.1 ч. 1 ст. 11 Федерального № 131-ФЗ, могут служить основанием для формирования общероссийских классификаторов и внесения в эти классификаторы изменений. В то же время можно и избежать определения административно-территориальных единиц через терминологию Федерального закона № 131-ФЗ, хотя при этом в определении допустимо указывать, что на территории указанной единицы функционируют органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления. Данный подход использован в законах ряда субъектов Российской Федерации, например, Тверской, Рязанской, Владимирской областей.

### **Преобразование муниципальных образований (статья 13)**

**Вопрос.** Какие формы учета 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.** В соответствии с ч. 7.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ 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 Российской Федерации с учетом мнения населения соответствующего городского округа в соответствии с его уставом и законом субъекта Российской Федерации.

Следовательно, в данном случае определение конкретных форм учета мнения населения может осуществляться не только уставом указанного городского округа, но и законом субъекта Российской Федерации. Полагаем, что в указанном случае, согласно нормам Федерального закона № 131-ФЗ (п. 4 ч. 3 ст. 28 и ст. 31), учет мнения населения соответствующего городского округа возможен, в частности, 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 Российской Федерации, указанному Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации. Полагаем, что указанные положения Федерального закона № 131-ФЗ (помимо публичных слушаний и опроса граждан) предоставляют возможность определять уставом муниципального образования и законом субъекта Российской Федерации иные формы учета 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.

В случае возникновения по данному вопросу противоречий между уставом соответствующего городского округа и законом субъекта Российской Федерации должны применяться требования закона субъекта Российской Федерации (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 учтен 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 населенных пунктов, входящих в состав поселения (п. 11 ч. 1 ст. 11). В соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ в состав территории сельского поселения могут входить один сельский населенный пункт или поселок и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов. Аналогичное положение закреплено в определении понятия «сельское поселение», данном в абз. втором ч. 1 ст. 2 того же Федерального закона. Соблюдение требования о единстве общей территории очевидным образом требует целостности территории муниципального образования, включения в состав сельского поселения только граничащих друг с другом населенных пунктов.

Если сельские поселения не имеют общей границы, их объединение приведет к нарушению принципа единства и общности территории муниципального образования. В связи с этим даже соблюдение условия относительно пешеходной доступности до административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав поселения, не является достаточным и не умаляет необходимости соблюдения также условия о территориальной целостности муниципального образования.

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

**Вопрос.** Какие негативные последствия для населения может повлечь объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом?

**Ответ.** Согласно действующей редакции ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ под городским округом понимается один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселе-

ниях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Исходя из указанных положений Конституции Российской Федерации, концепция Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает, что территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями и городскими округами (п. 1 ч. 1 ст. 11).

Согласно ч. 3<sup>1</sup> ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом осуществляется с согласия населения поселений, муниципального района и городского округа, выраженного представительным органом соответствующего поселения, муниципального района и городского округа. При этом поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования, как и муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились с городским округом, утрачивает статус муниципального образования. Необходимо учитывать, что в настоящее время положения Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что только в указанном порядке допускается упразднение всех поселений, входящих в состав муниципального района, в связи с объединением их с городским округом, так и упразднение соответствующего муниципального района. Иных возможностей объединения всех поселений муниципального района в единое муниципальное образование положения Федерального закона № 131-ФЗ не предусматривают.

Кроме того, наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения установленных ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) установленных ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий. При наделении городского поселения статусом городского округа должны учитываться перспективы развития городского поселения, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения (ч. 3 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ).

Из указанных положений следует, что городской округ по сути является городским поселением. При этом как ликвидация всех поселений, входящих в состав муниципального района, в связи с объединением их с городским округом, так и ликвидация соответствующего му-

ниципального района допускается только в том случае, если городской округ имеет перспективы развития в пределах границ всего муниципального района, подтвержденные его генеральным планом. При этом в данном случае городской округ также должен будет соответствовать критериям, указанным в ч. 3 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ и статусу городского поселения.

Отступление от указанного системного подхода по территориальной организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации может послужить причиной:

- ликвидации в ряде субъектов Российской Федерации двухуровневой территориальной организации местного самоуправления, что ухудшит перспективы саморазвития и самоуправления территорий упраздненных поселений;

- сокращения числа депутатов представительных органов муниципальных образований, представляющих интересы населения ликвидируемых поселений, их присутствие исключительно на уровне городского округа, что приведет к ухудшению взаимодействия населения и депутатов представительных органов муниципальных образований, которые должны представлять его интересы;

- возникновения территориальной отдаленности населения от исполнительно-распорядительного органа объединенного муниципального образования (местной администрации), что сократит возможности населения оказывать влияние на местную исполнительно-распорядительную власть в решении жизненно важных для него вопросов с учетом исторических и иных местных особенностей развития территорий;

- включения в состав городского округа значительного количества сельских населенных пунктов, что негативно повлияет на эффективность инфраструктурной взаимосвязи между такими населенными пунктами, объединяемыми в указанный городской округ, а также на интеграцию населенных пунктов в общую инфраструктуру городского округа и (или) к ее созданию;

- организации предоставления жизненно важных социально-бытовых услуг населению, оказываемых в основном или преимущественно в административном центре городского округа, что создаст сложности в их получении жителями отдаленных от данного центра населенных пунктов;

- возникновения неопределенности в статусе отдельных категорий сельских жителей и работников, которые получают льготы и выплаты в связи с проживанием и (или) работой в сельской местности.

Указанные негативные обстоятельства приведут к концентрации населения в административном центре городского округа или около него и значительному сокращению граждан, проживающих в отдаленных от данного центра населенных пунктов, то есть увеличится дис-

пропорция в расселении граждан на территориях субъектов Российской Федерации и площадь неосвоенных территорий.

Необходимо также отметить, что отсутствие возможности организации предоставления населению городских и сельских поселений определенных жизненно важных услуг может быть связано не только с неэффективной деятельностью органов местного самоуправления соответствующих поселений, но с недостаточной финансовой базой бюджетов поселений, формирование которой зависит от источников доходов, закрепляемых за поселениями на федеральном и региональном уровнях власти. В связи с этим концентрация всех ресурсов бюджетов поселений в бюджете объединенного муниципального образования (городского округа) еще не является достаточным условием для улучшения ситуации с обеспечением жизнедеятельности населения соответствующих территорий.

## **ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

### **Вопросы местного значения (статьи 14, 15, 16, 16.2)**

**Вопрос.** Обязаны ли органы местного самоуправления поселений создавать специализированную службу по вопросам похоронного дела и в какой организационно-правовой форме?

**Ответ.** В соответствии со ст. 29 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Федеральный закон от 12 января 1996 года № 8-ФЗ) органы местного самоуправления создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших, и определяют порядок их деятельности. При этом федеральный закон не содержит ни определения понятия «специализированная служба по вопросам похоронного дела», ни характеристики правового статуса данной организации. Не вполне ясно также, является ли создание такой специализированной службы обязательным в каждом муниципальном образовании или осуществляется по мере необходимости, на усмотрение органов местного самоуправления.

Судебная и иная правоприменительная практика, к сожалению, также не дает однозначного ответа на эти вопросы.

Так, в Определении Московского областного суда от 6 декабря 2011 г. по делу № 33-24428 говорится: «несмотря на то, что в настоящий момент администрацией сельского поселения не организована специализированная служба по вопросам похоронного дела, из-за от-

существования финансирования создания такой службы, для возможности гражданам решать вопросы по организации ритуальных услуг назначен специалист, на которого возложены соответствующие обязанности»; «при этом в случае невозможности предоставления гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе и дополнительных ритуальных услуг в данном сельском поселении, данные услуги могут осуществляться ритуальной службой муниципального района, на территории которого находится сельский населенный пункт».

Однако в определении этого же суда от 25 августа 2011 г. по делу № 33-19254 содержится противоположная позиция: «отсутствие подобной службы в г. Реутов нарушает права жителей города на выбор исполнителя ритуальных услуг ввиду отсутствия конкуренции между отсутствующей специализированной организацией, оказывающей услуги на безвозмездной основе и существующими хозяйствующими субъектами», в связи с чем «суд обязал администрацию г. Реутов создать до 1 ноября 2011 года специализированную службу по вопросам похоронного дела в городском округе Реутов в организационно-правовой форме по выбору ответчика, с учетом того, что порядок деятельности такой службы должен определяться органом местного самоуправления, который вправе самостоятельно финансировать деятельность этой службы и давать такой службе обязательные для исполнения указания; либо иным образом иметь возможность определять решения, принимаемые такой службой; контролировать ее финансово-хозяйственную деятельность по бесплатному оказанию ритуальных услуг в установленном законодательством объеме».

Что касается организационно-правовой формы специализированной службы по вопросам похоронного дела, то в последнее время судебная практика склоняется к следующей позиции: «Федеральный закон «О погребении и похоронном деле» не наделяет органы местного самоуправления правом присвоения статуса специализированной службы коммерческой организации, учрежденной физическими и юридическими лицами. <...> органы местного самоуправления вправе создавать только муниципальные учреждения и предприятия, присвоение статуса специализированной службы коммерческой организации не является созданием муниципального учреждения или предприятия» (решение Арбитражного суда Московской области от 16 ноября 2007 г. № А41-К2-14008/07), «органы местного самоуправления не наделяются правом присвоения статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела коммерческим организациям или индивидуальным предпринимателям и положения Федерального закона № 131-ФЗ не предоставляют органам местного самоуправления право делегировать сторонним организациям функции, которые отнесены законом к функциям, осуществляемым только организациями, создаваемыми органами местного самоуправления (оказание гарантированного пе-

речня услуг по погребению на безвозмездной основе)» (Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 5 июня 2014 г. № ВАС-6680/14 по делу № А12-4365/2012).

В то же время в современной судебной практике имеется и противоположная правовая позиция, согласно которой возможно создание специализированной службы не только путем создания муниципального предприятия или учреждения, но и путем проведения открытого конкурса с последующим заключением муниципального контракта на выполнение функций специализированной службы по вопросам похоронного дела. Более того, некоторые суды полагают, что именно эта процедура способна наилучшим образом обеспечить соблюдение требований Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ) в части оказания населению услуг по погребению в пределах гарантированного перечня (см., например, решение Арбитражного суда Волгоградской области от 28 ноября 2012 г. по делу № А12-18556/2011).

В Постановлении Четвертого арбитражного апелляционного суда от 3 февраля 2014 г. по делу № А10-3361/2013 суд исходил из того, что федеральным законодательством не определен порядок создания специализированных служб по вопросам похоронного дела, следовательно, органы местного самоуправления не ограничены в правовой регламентации соответствующих вопросов. Создание специализированной службы в форме бюджетного учреждения, в частности, влечет за собой ограничения в работе, накладываемые спецификой правового регулирования деятельности данного юридического лица, и приводит к нарушению п. 1 ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ, поскольку данный хозяйствующий субъект монополизирует конкретный вид деятельности – оказание услуг в сфере похоронного дела – на территории соответствующего муниципального образования. Образование специализированной службы по вопросам похоронного дела посредством проведения конкурса на право получения соответствующего статуса как раз и направлено на соблюдение требований законодательства о защите конкуренции, поскольку предоставляет всем хозяйствующим субъектам, независимо от их организационно-правовой формы, возможность на конкурсной основе оказывать населению услуги по погребению. Все услуги по погребению, в том числе оказываемые в пределах гарантированного перечня, обладают свойствами товара, а соответствующая деятельность специализированных служб всегда является экономической деятельностью и должна осуществляться на конкурентном рынке, следовательно, предпочтительнее определять хозяйствующий субъект, наделяемый правом оказывать ритуальные услуги за счет бюджета, именно на конкурсной основе.

Более того, в Определении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № ВАС-7864/12 по делу № А69-1740/2011 признано незаконным бездействие органа местного самоуправления по организации проведения конкурса по выбору специализированной службы по вопросам похоронного дела и наделение этим статусом муниципального учреждения.

Для разрешения возникших коллизий представляется необходимым внести изменения в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ, урегулировав организационно-правовую форму специализированной службы по вопросам похоронного дела, порядок ее создания и вопрос об обязательности ее создания в каждом поселении. При этом полагаем, что целесообразно предоставить органам местного самоуправления возможность реализовывать свои полномочия в сфере похоронного дела различными, не противоречащими гражданскому законодательству способами: путем создания специализированной службы в форме муниципальной организации, или наделения данным статусом иных хозяйствующих субъектов по результатам открытого конкурса, или вообще без создания специализированной службы путем размещения муниципального контракта на оказание населению муниципального образования гарантированного перечня услуг по погребению. Это выглядит тем более актуальным, если учесть, что не для всех муниципальных образований (особенно малочисленных) необходимо и возможно создание муниципальных предприятий или учреждений для оказания ритуальных услуг в пределах гарантированного перечня (см. подробнее Апелляционное определение Архангельского областного суда от 15 апреля 2013 г. № 33-2301). Такие услуги могли бы предоставляться на территории нескольких муниципальных образований одним и тем же предприятием или учреждением, созданным органами местного самоуправления муниципального района.

В существующих условиях органам местного самоуправления необходимо самостоятельно принимать решение о порядке реализации своих полномочий в сфере похоронного дела, с учетом изложенных соображений.

**Вопрос.** Вправе ли представительный орган сельского поселения принять решение о приобретении за счет средств муниципального дорожного фонда, образуемого в составе соответствующего местного бюджета, специальной техники (в том числе грейдера), необходимой для проведения работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог местного значения?

**Ответ.** В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского поселения относятся дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение

безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии законодательством Российской Федерации.

Следует отметить, что согласно нормам ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения сельского поселения не относятся вопросы, предусмотренные п. 5 ч. 1 данной статьи. При этом законами субъекта Российской Федерации 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 указанной статьи вопросов местного значения городских поселений (за исключением вопроса местного значения, предусмотренного п. 23 ч. 1 данной статьи).

Так, например, можно отметить, что Законом Иркутской области от 3 ноября 2016 года № 96-ОЗ «О закреплении за сельскими поселениями Иркутской области вопросов местного значения» за Олхинским сельским поселением закреплены вопросы местного значения в области дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, а также другие вопросы в указанной сфере, предусмотренные п. 5 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ.

Ч. 1 ст. 179<sup>4</sup> БК РФ установлено, что под дорожным фондом понимается часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 257-ФЗ) к дорожной деятельности относится деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог. При этом под содержанием автомобильной дороги понимается комплекс работ по поддержанию надлежащего технического состояния автомобильной дороги, оценке ее технического состояния, а также по организации и обеспечению безопасности дорожного движения.

В соответствии с п. 19 ст. 11 Федерального закона № 257-ФЗ установление классификации работ по капитальному ремонту, ремонту



и содержанию автомобильных дорог относится к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации. В пределах указанных полномочий приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 16 ноября 2012 г. № 402 утверждена Классификация работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог (далее – Классификация работ).

В Классификации работ по содержанию автомобильных дорог предусмотрен ряд работ, требующих использования специальной техники, в частности, поддержание полосы отвода, обочин, откосов и разделительных полос в чистоте и порядке (пп. 1 п. 6 Классификации работ); очистка их от мусора и посторонних предметов с вывозом и утилизацией на полигонах, ликвидация последствий обвалов, осыпей, оползней и селевых потоков, другие противооползневые мероприятия (пп. 1 п. 6 Классификации работ); механизированная снегоочистка, расчистка автомобильных дорог от снежных заносов, борьба с зимней скользкостью, уборка снежных валов с обочин (пп. 1 п. 7 Классификации работ).

При этом необходимо учитывать, что в соответствии с п. 5 ст. 179<sup>4</sup> БК РФ порядок формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации устанавливается решением представительного органа муниципального образования.

Таким образом, полагаем, что в соответствии с указанной Классификацией работ и решением представительного органа муниципального образования за счет средств муниципального дорожного фонда, образуемого в составе соответствующего местного бюджета, может приобретаться специальная техника (в том числе грейдер), необходимая для проведения работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог местного значения.

**Вопрос.** Какой орган обязан исполнять судебное решение, вынесенное в отношении органа местного самоуправления, в случае передачи соответствующего вопроса местного значения (полномочия) в ведение иного органа местного самоуправления или органа государственной власти?

**Ответ.** Ст. 48 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что в случае изменения перечня полномочий органов местного самоуправления или должностных лиц, принявших (издавших) муниципальный правовой акт, такой акт может быть отменен или его действие может быть приостановлено 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 в части, регулирую-

щей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, – уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации (уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации).

Данное положение является частным случаем общего правила о правопреемстве органов публичной власти, в том числе в различных случаях изменения в распределении полномочий между ними. Соответственно, в случае, если какой-либо вопрос местного значения (полномочие по его решению) передается от одних органов местного самоуправления другим или органам государственной власти, первые не вправе с этого момента совершать каких-либо действий по решению такого вопроса местного значения (исполнению полномочия). Все обязательства, в том числе возникшие до момента перераспределения полномочий, переходят к правопреемнику – органу местного самоуправления или органу государственной власти, за которым закреплен данный вопрос местного значения (полномочие) в результате произведенных изменений.

Именно такой позиции последовательно придерживается судебная практика, в том числе в части исполнения судебных решений, вынесенных правопреемником. Суды полагают, что в случае передачи функций прежнего органа власти и его полномочий другому органу власти должно происходить и процессуальное правопреемство, которое возможно на любой стадии судебного процесса, включая исполнительное производство (см., например Определения Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2015 г. № 305-КГ15-16046 по делу № А41-62181/2014, от 28 марта 2016 г. № 305-КГ16-1309 по делу № А41-52901/2014 и др.). Соответственно, обязанность по исполнению судебного решения, вынесенного в отношении органа местного самоуправления, в случае передачи вопроса местного значения (полномочия) в ведение иного органа местного самоуправления или органа государственной власти, переходит к последнему.

**Вопрос.** Органы местного самоуправления какого уровня – сельских поселений или муниципальных районов осуществляют постановку на учет бесхозяйных сетей электро-, тепло-, газо-, водоснабжения населения, находящихся на территории сельских поселений?

**Ответ.** В соответствии с ч. 3 ст. 225 ГК РФ бесхозяйные недвижимые вещи принимаются на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество, по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся. По истечении года со дня постановки бесхозяйной недвижимой вещи на учет орган, уполномоченный управлять муниципальным иму-

ществом, может обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на эту вещь. При этом ГК РФ не уточняет, органы местного самоуправления какого вида муниципальных образований осуществляют данные функции.

Положения ГК РФ о постановке на учет бесхозяйных недвижимых вещей применяются во взаимосвязи с другими положениями законодательства, в том числе с установленным разграничением компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Полномочия в сфере электро-, тепло-, газо-, водоснабжения на территории сельских поселений относятся к компетенции органов местного самоуправления муниципального района, если законом субъекта Российской Федерации данные полномочия не переданы на уровень сельских поселений (ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ). Соответственно, можно сделать вывод, что и полномочия в сфере ресурсоснабжения, связанные с обращением с бесхозяйными объектами, также относятся к компетенции органов местного самоуправления муниципального района.

Также следует иметь в виду, что в силу ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ в муниципальной собственности может находиться только имущество, необходимое для осуществления полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления в соответствии с законодательством. Соответственно, бесхозяйные сети электро-, тепло-, газо-, водоснабжения могут находиться только в собственности муниципального района. Поскольку по истечении года с момента постановки на учет бесхозяйная недвижимая вещь, в том числе объект ресурсоснабжения, может поступить в муниципальную собственность на основании решения суда, обращаться в суд с заявлением о передаче бесхозяйных сетей электро-, тепло-, газо-, водоснабжения в муниципальную собственность должен орган местного самоуправления муниципального района. Соответственно, выполнение и предшествующих функций в отношении таких бесхозяйных объектов должен осуществлять орган местного самоуправления муниципального района.

Поэтому полагаем, что функции по постановке на учет бесхозяйных объектов электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, расположенных на территории сельского поселения, относятся к компетенции органов местного самоуправления муниципального района. И только в случае, если законом субъекта в силу ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия в этой сфере отнесены к компетенции сельских поселений, то полномочия по постановке на учет бесхозяйных объектов электро-, тепло-, газо-, водоснабжения осуществляются органами местного самоуправления сельских поселений.

**Вопрос.** К полномочиям органов местного самоуправления какого уровня относится выдача градостроительных планов земельного участка с 1 июля 2017 года?

**Ответ.** Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 373-ФЗ) в ГрСК РФ были внесены изменения, согласно которым новая ст. 57.3 ГрСК РФ, регулирующая основы градостроительного планирования земельных участков, вступила в силу с 1 июля 2017 года.

Ч. 1 ст. 57.3 ГрСК РФ закреплено, что градостроительный план земельного участка выдается в целях обеспечения субъектов градостроительной деятельности информацией, необходимой для архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах земельного участка. Согласно ч. 5 ст. 57.3 ГрСК РФ в целях получения градостроительного плана земельного участка правообладатель земельного участка обращается с заявлением в орган местного самоуправления по месту нахождения земельного участка. Заявление о выдаче градостроительного плана земельного участка может быть подано заявителем через многофункциональный центр. В соответствии с ч. 6 ст. 57.3 ГрСК РФ орган местного самоуправления в течение двадцати рабочих дней после получения заявления, указанного в ч. 5 ст. 57.3 ГрСК РФ, осуществляет подготовку, регистрацию градостроительного плана земельного участка и выдает его заявителю. Градостроительный план земельного участка выдается заявителю без взимания платы.

При этом принципиальных изменений в полномочиях муниципальных образований по выдаче градостроительных планов земельных участков Федеральный закон № 373-ФЗ не содержит.

В настоящее время нормами ст. 8 ГрСК РФ органы местного самоуправления поселений (городских, сельских), муниципальных районов и городских округов наделены соответствующими полномочиями в градостроительной сфере, включая, среди прочего, выдачу разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на соответствующих территориях поселений.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ вопросы местного значения по утверждению генеральных планов, правил землепользования и застройки сельских поселений, утверждению подготов-

ленной на основе генеральных планов документации по планировке территории, выдаче разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных ГрСК РФ, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждению местных нормативов градостроительного проектирования поселений и т. д. отнесены к ведению муниципальных районов.

Согласно ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъекта Российской Федерации 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 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ вопросов местного значения городских поселений, в том числе в части градостроительства.

Кроме того, 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. Предметом такого соглашения могут быть и полномочия в сфере градостроительной деятельности.

Возможность перераспределения полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области градостроительной деятельности закреплена также в ст. 8.2. ГрСК РФ.

Таким образом, в соответствии с нормами Федерального закона № 131-ФЗ и ГрСК РФ выдача градостроительных планов земельных участков будет производиться органами местного самоуправления городских поселений, муниципальных районов и, в случае принятия закона субъекта Российской Федерации о закреплении дополнительных вопросов местного значения за сельскими поселениями или заключения соответствующих соглашений между органами местного самоуправления муниципального района и органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, – органами местного самоуправления сельских поселений.

Следует также отметить, что в случае перераспределения полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в градостроительной сфере в соответствии с нормами ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ выдача градостроительных планов земельных участков может производиться соответствующими органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

**Вопрос.** Обязаны ли органы местного самоуправления оказывать поддержку личным подсобным хозяйствам, в том числе оказывать услуги на платной или бесплатной основе по покосу травы, вывозу сена и дров с их территорий?

**Ответ.** Правовое положение личных подсобных хозяйств регулируется Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» (далее – Федеральный закон № 112-ФЗ). В соответствии с этим законом личное подсобное хозяйство – форма непредпринимательской деятельности по производству и переработке сельскохозяйственной продукции (п. 1 ст. 2). Согласно ГК РФ предпринимательская деятельность – это самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг (п. 1 ст. 2). Вмешательство органов государственной власти и органов местного самоуправления в деятельность граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, не допускается (п. 1 ст. 5 Федерального закона № 112-ФЗ). Органы государственной власти и местного самоуправления вправе оказывать поддержку личным подсобным хозяйствам (ст. 7 Федерального закона № 112-ФЗ). Данные меры поддержки могут оказываться органами местного самоуправления в рамках отнесенного к вопросам местного значения содействия в развитии сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, создания условий для развития малого и среднего предпринимательства (п. 28 ч. 1 ст. 14, п. 25 ч. 1 ст. 15, п. 33 ч. 1 ст. 16, п. 11 ч. 1 ст. 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ). Определение мер поддержки, в том числе платной или бесплатной основы их предоставления, а также их оказание – прерогатива органов местного самоуправления.

По решению органов местного самоуправления силами муниципальных предприятий или путем размещения муниципального заказа могут оказываться различные услуги, включая покос травы, вывоз сена и дров. Однако организация предоставления такого рода услуг – право, а не обязанность органов местного самоуправления и они не могут быть понуждены к осуществлению данной деятельности.

**Вопрос.** Каков порядок установления режима «чрезвычайной ситуации» и участия в предупреждении чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий в границах сельского поселения?

**Ответ.** В соответствии с информацией Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий на сегодняшний день в Российской Федерации органы управления, силы и средства органов государственной власти и местного самоуправления, в полномочия которых входит решение вопросов в области защиты населения и терри-

торий от чрезвычайных ситуаций, объединены в Единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – РСЧС).

В Положении о РСЧС, утверждённом постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 (п. 5 и 6), установлено, что на территории субъекта Российской Федерации создаются территориальные подсистемы РСЧС, состоящие из звеньев, соответствующих административно-территориальному делению региона.

Организация, состав сил и средств территориальных подсистем РСЧС, а также порядок их деятельности определяются положениями о них, которые утверждаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в установленном порядке.

Анализ правоприменительной практики субъектов Российской Федерации показывает, что территориальные системы РСЧС создаются обычно на уровне городских округов и муниципальных районов (за исключением городов федерального значения).

В настоящее время ответственность за организацию и осуществление мероприятий по защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера возложена на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и администрации городских округов и районов (по соглашению о передаче части полномочий).

С учетом вышеизложенных положений законодательно полномочиями по введению режимов «повышенная готовность» и «чрезвычайная ситуация» при возникновении чрезвычайных ситуаций муниципального характера наделены руководители органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Главы администраций сельских поселений указанными полномочиями не наделены.

В то же время законами субъектов Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами муниципального района и сельского поселения за сельскими поселениями могут закрепляться задачи по предоставлению информации о рисках чрезвычайных ситуаций, созданию местных материальных ресурсов для ликвидации их последствий, обеспечению первичных мер пожарной безопасности в границах сельского поселения, а также оповещению населения об угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций.

Также с целью снижения рисков чрезвычайных ситуаций, вызванных наводнениями, сельские поселения направляют в органы местного самоуправления муниципальных районов (в пределах которых находится сельские поселения) заявки на проведение противопаводковых мероприятий, в том числе предусматривающих инженерную защиту от наводнений.

Таким образом, в соответствии с ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ вопросы местного значения сельских поселений, касающиеся участия в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселений, реализуются на основании законов соответствующих субъектов Российской Федерации и принятых в соответствии с ними уставами муниципальных районов и сельских поселений.

**Вопрос.** Относится ли после 1 января 2017 года предоставление сотруднику полиции, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности к полномочиям органов местного самоуправления?

**Ответ.** В соответствии с положениями Федерального закона № 131-ФЗ указанная деятельность относилась к вопросам местного значения муниципальных образований с ограничением сроком – до 1 января 2017 года (п. 33.2 ч. 1 ст. 14, п. 8.2 ч. 1 ст. 15, п. 9.2 ч. 1 ст. 16). Таким образом, по нашему мнению, с 1 января 2017 года указанная деятельность не относится к вопросам местного значения муниципальных образований.

В соответствии со ст. 44 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» обеспечение сотрудника полиции жилым помещением осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета посредством предоставления ему служебного жилого помещения или жилого помещения в собственность либо единовременной социальной выплаты на его приобретение в порядке и на условиях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Полиция имеет специализированный жилищный фонд, формируемый федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел в соответствии с законодательством Российской Федерации. Сотрудник полиции, замещающий должность участкового уполномоченного полиции (далее – участковый), не имеющий жилого помещения на территории соответствующего муниципального образования, не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в должность обеспечивается служебным жилым помещением.

Как предусмотрено ст. 9 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 247-ФЗ), территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел предоставляет участковому, не имеющему жилого помещения на территории соответствующего муниципального образования, и совместно проживающим с ним



членам его семьи жилое помещение специализированного жилищного фонда в течение шести месяцев со дня вступления его в указанную должность.

Вместе с тем в ч. 2 ст. 9 Федерального закона № 247-ФЗ предусмотрено: в случае отсутствия на территории муниципального образования жилого помещения участковому и совместно проживающим с ним членам его семьи орган местного самоуправления предоставляет жилое помещение муниципального жилищного фонда. Поскольку с 1 января 2017 года предоставление жилых помещений участковым не является вопросом местного значения, данное положение следует рассматривать как предусматривающее участие органов местного самоуправления в осуществлении государственных (федеральных) полномочий.

В этой связи Конституционный Суд Российской Федерации указывал: «Возложение на органы местного самоуправления обязанности по обеспечению сотрудников уголовно-исполнительной системы жилой площадью, по смыслу ст. 132 (ч. 2) Конституции Российской Федерации, предполагает полную компенсацию из федерального бюджета возникающих при ее осуществлении дополнительных расходов органа местного самоуправления. Именно такой порядок предусмотрен применительно к судьям Законом Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» (п. 3 ст. 19) и к прокурорам и следователям – Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (п. 4 ст. 44) (Определения от 8 июля 2004 г. № 303-О, от 15 февраля 2005 г. № 58-О).

**Вопрос.** Допускается ли передача права осуществления всех полномочий по одному или по нескольким вопросам местного значения на основании соглашений между органами местного самоуправления муниципального района и поселений в его составе?

**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 права осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Из этого следует, что передаваться могут лишь отдельные полномочия, а не вопросы местного значения в полном объеме, и что передаваться может только часть полномочий, а не весь объем полномочий по решению вопросов местного значения поселений. Каких-либо ограничений по кругу полномочий, подлежащих передаче, закон не содержит.

В ряде иных законодательных положений дополнительно оговаривается возможность передачи на уровень муниципальных районов полномочий органов местного самоуправления поселений: по регулированию тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса (за исключением тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса – производителей товаров и услуг в сфере электро- и (или) теплоснабжения), тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам, тарифам для потребителей (п. 4.1 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ); по формированию, исполнению и (или) контролю за исполнением бюджета поселения (ч. 3 ст. 52 Федерального закона № 131-ФЗ); по разработке прогноза социально-экономического развития поселения (ст. 173 БК РФ).

Таким образом, органы местного самоуправления поселения могут передать органам местного самоуправления муниципального района часть своих полномочий по решению любых вопросов местного значения. Единственное исключение в настоящее время установлено ст. 20 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 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.

**Вопрос.** Каков порядок обращения с твердыми коммунальными отходами и определения платы за коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами на территориях частных домовладений?

**Ответ.** В соответствии с ч. 5 ст. 30 ЖК РФ собственник жилого дома или части жилого дома обязан обеспечивать обращение с твердыми коммунальными отходами путем заключения договора с региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами. Под обращением с твердыми коммунальными отходами в ЖК РФ и иных актах жилищного законодательства понимаются сбор, транспортирование, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов. Указанное положение вступило в силу с 1 января 2016 года (ч. 4 ст. 24 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»).

Согласно ч. 4 ст. 154 ЖК РФ плата за коммунальные услуги включает в себя, в том числе, и плату за отведение сточных вод, обращение с твердыми коммунальными отходами.

Вместе с тем следует учитывать, что обязанность по внесению платы за коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами наступает при наличии заключенного соглашения между органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами и утвержденного единого тарифа на услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, но не позднее 1 января 2019 года (ч. 20 ст. 12 Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Необходимо также отметить, что предоставление коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами обеспечивается региональным оператором, выбранным в результате конкурсного отбора, предусмотренного ч. 4 ст. 24.6 Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ).

При этом, согласно положениям ст. 24.7 Федерального закона № 89-ФЗ, все собственники твердых коммунальных отходов (собственники помещений в многоквартирных домах, собственники частных домовладений, а также юридические лица и индивидуальные предприниматели, в результате деятельности которых образуются твердые коммунальные отходы) заключают договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с региональным оператором, в зоне деятельности которого образуются твердые коммунальные отходы и находятся места их сбора, оплачивают услуги регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами.

На территории субъекта Российской Федерации может действовать несколько региональных операторов. При этом региональные операторы вправе как самостоятельно оказывать полный комплекс услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами, так и привлекать к этой деятельности других операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Договоры, заключенные собственниками твердых коммунальных отходов на сбор и вывоз твердых коммунальных отходов, действуют до заключения договора с региональным оператором.

С учетом изложенного полагаем, что собственники жилого дома или части жилого дома обязаны обеспечивать обращение с твердыми коммунальными отходами путем заключения договора с региональ-

ным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами. Однако указанная обязанность возникает у собственников с учетом соблюдения всеми участниками данных правоотношений условий, установленных законодательством Российской Федерации. При этом Федеральным законом от 28 декабря 2016 г. № 486-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который вступил в силу 29 декабря 2016 года, предусмотрен поэтапный запуск новой системы регулирования в области обращения с твердыми коммунальными отходами в срок до 1 января 2019 года.

Кроме того, обращаем внимание, что в соответствии с ч. 1 ст. 24.11 Федерального закона № 89-ФЗ информация в области обращения с твердыми коммунальными отходами является общедоступной, за исключением информации, составляющей государственную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну. Доступ к указанной информации обеспечивается уполномоченным органом субъекта Российской Федерации, региональным оператором и операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами путем ее размещения в форме открытых данных на официальном сайте уполномоченного органа субъекта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Информация о тарифах в области обращения с твердыми коммунальными отходами, параметрах тарифного регулирования, в том числе установленных на долгосрочный период регулирования, размещается органами регулирования в средствах массовой информации и (или) на сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, предназначенном для размещения информации по вопросам регулирования тарифов и определенном Правительством Российской Федерации (ч. 3 ст. 24.11 Федерального закона № 89-ФЗ).

**Вопрос.** Какой орган местного самоуправления уполномочен заключать соглашения о передаче полномочий?

**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 права осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с БК РФ. При этом порядок заключения соглашений непосредственно в федеральном законе не определен, в т. ч. не определены органы, уполномоченные заключать таковые.

На основании ч. 3 ст. 34, ч. 3 ст. 43 указанного Федерального закона данные вопросы, как определяющие полномочия органов местного самоуправления и устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, должны ре-

гулироваться уставом и решениями представительного органа муниципального образования.

При этом следует учитывать, что полномочия органов местного самоуправления устанавливаются уставом муниципального образования, который принимается представительным органом муниципального образования (п. 1 ч. 10 ст. 35, ч. 3 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ). Таким образом, определение субъекта осуществления тех или иных полномочий относится к вопросам уставного регулирования, и, следовательно, решение о передаче части полномочий какого-либо органа местного самоуправления городского поселения органам местного самоуправления муниципального района должно приниматься тем же органом, который принимает устав муниципального образования.

Далее, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, передаваемые полномочия осуществляются за счет субвенций из бюджета передавшего их муниципального образования и порядок определения их ежегодного объема определяется в соглашении. Таким образом, вопросы передачи полномочий тесно связаны с вопросами планирования местного бюджета, а принятие последнего относится к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования (п. 2 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ).

Наконец, при передаче полномочий устанавливаются правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, что также относится к компетенции представительного органа (ч. 3 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ).

В этой связи представительный орган муниципального образования должен принимать непосредственное участие в передаче полномочий: принимать решение о передаче полномочий, как основание заключения соглашения, или об одобрении заключенного соглашения и т. п.

Анализ муниципальных правовых актов и заключенных соглашений показывает, что, как правило, закрепляется следующая процедура: решение о передаче полномочий (предварительное или последующее) принимается представительным органом, а подписание соглашения осуществляет глава местной администрации (глава муниципального образования). Это не лишает главу местной администрации права в дальнейшем оспаривать решение о передаче полномочий в установленном законом порядке.

**Вопрос.** Какова компетенция органов местного самоуправления муниципальных образований в части осуществления мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных? Возможно ли установление и исполнение высокостандартными муниципальными образованиями расходных обязательств, обеспечивающих решение вопросов, предусмотренных ст. 14.1, 15.1 и 16.1 Федерального зако-

на № 131-ФЗ, в том числе вопросов по осуществлению мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных?

**Ответ.** В настоящее время отлов и содержание безнадзорных животных в специальных питомниках, их иммунизация против бешенства рассматриваются как санитарно-эпидемиологические мероприятия; организация и проведение указанных мероприятий должно осуществляться при реализации региональных программ санитарно-эпидемиологического благополучия населения и относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 9.2 и 9.5 Санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.7.2627-10, утвержденных Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 6 мая 2010 г. № 54). Сложившаяся правоприменительная практика также исходит из того, что полномочия по отлову и содержанию безнадзорных животных относятся к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и, соответственно, к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации (см., например, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 января 2010 г. № 32-В09-22, письмо Минфина России от 19 сентября 2011 г. № 06-04-11/01-348).

С 11 апреля 2018 года такая позиция получила законодательное воплощение. Федеральным законом от 30 марта 2015 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 14.1 и 16.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 64-ФЗ) были внесены соответствующие изменения и решение вопросов организации на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных было прямо отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Указанное полномочие органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Для реализации своих полномочий органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы и иные нормативные правовые акты вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право, а также принимают государственные программы субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями бюджетного законодательства Российской Федерации (п. 3.1 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ).

По этим вопросам могут приниматься также федеральные законы (п. 4 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ). Однако это не означает обязательного их принятия. В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона № 458458-5 «Об ответственном обращении с животными», находящегося на стадии подготовки ко второму чтению. В частности, данным законопроектом устанавливаются основные принципы правового регулирования в области обращения с животными, требования при обращении с животными, порядок содержания и регистрации животных, обращения с безнадзорными животными, а также определяются полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обращения с животными. Ответственным в работе над указанным законопроектом назначен Комитет Государственной Думы по экологии и охране окружающей среды.

В соответствии с п. 6 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе передать полномочия в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, отлова и содержания безнадзорных животных органам местного самоуправления с передачей необходимых материальных и финансовых ресурсов.

Кроме того, Федеральным законом № 64-ФЗ было закреплено право органов местного самоуправления городских, сельских поселений, городских округов на осуществление мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных, обитающих на территории поселения (п. 14 ст. 14.1, п. 15 ст. 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ). При этом обращаем внимание, что осуществление органами местного самоуправления прав на решение вопросов, не относящихся к вопросам местного значения, возможно исключительно при соблюдении требований бюджетного законодательства (ст. 136 БК РФ).

**Вопрос.** Обладают ли муниципальные образования полномочиями по оказанию поддержки субъектам сельскохозяйственного производства (в том числе малым формам хозяйствования, осуществляющим деятельность на территории муниципалитетов)?

**Ответ.** В соответствии с нормами ст. 14, 15, 16, 16.2 (п. 28, 25, 33 и 11 соответственно) Федерального закона № 131-ФЗ содействие в развитии сельскохозяйственного производства – создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях; создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также создание условий для развития малого и среднего предпринимательства (содействие его развитию) – непосредственно относится к вопросам местного значения поселений

(сельских и городских), муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов.

Таким образом, муниципальные образования в полной мере обладают полномочиями по оказанию поддержки сельскохозяйственному производству, в том числе малым формам хозяйствования, осуществляющим деятельность на территориях муниципальных образований (в первую очередь – сельских поселений), формы которой могут предусматривать как софинансирование мероприятий в рамках программ государственной поддержки сельского хозяйства (в том числе субъектов малого предпринимательства), так и предоставление земельных участков для размещения нестационарного торгового объекта и т. д.

**Вопрос.** Можно ли при передаче органами местного самоуправления поселения органам местного самоуправления муниципального района (или наоборот) права осуществления части своих полномочий по соглашениям между ними одновременно передавать имущество, необходимое для осуществления таких полномочий, в собственность?

**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 права осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с БК РФ. Вопрос о передаче материальных ресурсов на указанные цели прямо в данном законе не решен. Вместе с тем, очевидно, что при передаче определенных полномочий на основе соглашений может потребоваться передача одновременно с ними определенного имущества, необходимого для их исполнения.

Следует иметь в виду, что указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, т. е. передача полномочий носит временный характер (абз. третий ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ). При этом передача полномочий одним органом местного самоуправления другому не меняет принадлежности данных полномочий передавшему органу, поскольку согласно букве закона передается лишь право осуществления данного полномочия на определенный срок. В таких условиях должна быть обеспечена возвратность имущества, необходимого для осуществления передаваемых полномочий, органу местного самоуправления, передавшему эти полномочия. В случае передачи вслед за передачей полномочий имущества в собственность другого муниципального образования такую возвратность обеспечить невозможно, поскольку новый собственник вправе распорядиться данным имуществом по своему усмотрению, вплоть до отчуждения. В связи с этим, на наш взгляд, наиболее при-



емлемой формой перераспределения имущества, необходимого для исполнения передаваемых полномочий, является передача имущества в безвозмездное пользование.

Тот факт, что согласно п. 2 ч. 1 ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, переданных им в порядке, предусмотренном ч. 4 ст. 15 того же Федерального закона, не означает, что подразумевается передача имущества по соглашениям в собственность. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ для осуществления переданных в соответствии с указанными соглашениями полномочий органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования. Именно такое, собственное, дополнительно используемое имущество и может находиться в муниципальной собственности муниципального образования, которому передано осуществление части полномочий другого муниципального образования.

**Вопрос.** В чем заключается решение вопросов местного значения в сфере обращения с отходами?

**Ответ.** В соответствии с п. 14 ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения муниципальных районов отнесено участие в организации деятельности по сбору (в том числе разделному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов. Новая редакция указанного пункта вступила в силу с 1 января 2016 года.

К вопросам местного значения городских поселений относится участие в организации деятельности по сбору (в том числе разделному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов (п. 18 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ). При этом указанный вопрос местного значения может быть закреплен за сельскими поселениями законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений (ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ).

При этом сама организация деятельности по сбору (в том числе разделному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов, а также разработка, утверждение и реализация региональных программ в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, участие в разработке и выполнении федеральных программ в области обращения с отходами отнесены к полномочиям субъектов

Российской Федерации в области обращения с отходами (пп. 7–7.2 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, ст. 6 Федерального закона № 89-ФЗ).

При уяснения содержания и объема полномочий органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере необходимо учитывать положения Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 г. № 26-П. Согласно п. 4.2 указанного Постановления, в системе действующего правового регулирования отнесение к вопросам местного значения соответствующего муниципального образования организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов не может рассматриваться как безусловное основание для возложения на органы местного самоуправления обязанностей, касающихся проведения очистки территории муниципального образования от загрязнения отходами, без учета характера предоставленных им полномочий в сфере обращения с отходами, в том числе применительно к расположенным на его территории земельным участкам различной формы собственности, и без правовой оценки качества выполнения таких полномочий, а также вне связи с обязанностями по обращению с отходами, которые возлагаются на юридические лица и на физических лиц как на субъекты природопользования.

Конституционный Суд Российской Федерации уже обращал внимание на то, что содержание термина «организация», используемого в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при определении вопросов местного значения, должно раскрываться с учетом специального отраслевого законодательного регулирования и что в любом случае этот термин не может автоматически трактоваться как предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 2-П). В противном случае допускалась бы как возможность произвольного возложения на муниципальные образования публично-правовых обязательств, так и возможность выхода самих муниципальных образований за пределы своей компетенции и тем самым – вмешательства в вопросы, относящиеся к предметам ведения и полномочиям иных публично-правовых образований (п. 5.1 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 г. № 26-П).

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что анализ отнесенных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к ведению муниципальных районов вопросов в сфере обращения с отходами в их сопоставлении с вопросами в той же сфере, закрепленными за городскими округами, свидетельствует – во взаи-

мосвязи с федеральными законами «Об охране окружающей среды» (п. 2 ст. 7) и «Об отходах производства и потребления» (п. 2 ст. 8) – о том, что законодателем для определения характера участия муниципальных образований в этих видах указанной деятельности использована общая родовая категория «организация» (в прежней редакции) и, соответственно, на муниципальные районы, как и на городские округа, возложена не вся полнота бремени несения затрат по очистке территории муниципального образования от загрязнения бытовыми и промышленными отходами, а именно осуществление мер организационно-властного воздействия, направленных на создание условий для обеспечения эффективности такой очистки. Это тем более относится к действующей редакции рассматриваемых законоположений, где говорится об «участии в организации» (п. 3.2 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2016 г. № 13-П).

**Вопрос.** К полномочиям органов местного самоуправления какого уровня (сельского поселения или муниципального района) относится утверждение проекта планировки и проекта межевания в отношении территории сельского поселения?

**Ответ.** Положениями ст. 14, 15, 16, 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ определены вопросы местного значения различных видов муниципальных образований. Перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон (ч. 1 ст. 18 Федерального закона № 131-ФЗ). В соответствии с ч. 1.1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ иными федеральными законами могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов местного значения. Таким образом, полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные иными федеральными законами, должны соответствовать распределению вопросов местного значения между различными видами муниципальных образований, установленному Федеральным законом № 131-ФЗ.

В ч. 4 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ определено, что вопросы местного значения, предусмотренные ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ для городских поселений и не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений в соответствии с ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ, на территориях сельских поселений решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов. В этих случаях данные вопросы в полном объеме имеют статус собственных вопросов местного значения муниципальных районов.

Исходя из положений ч. 3 и 4 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ утверждение документации по планировке территории сельского по-

селения относится к компетенции органов местного самоуправления муниципального района.

В то же время в ч. 5 ст. 45 Грск РФ говорится, что подготовка документации по планировке территории, включая подготовку и утверждение проектов планировки и межевания, осуществляется органами местного самоуправления поселений и городских округов. Данное разнотчение связано с тем, что положения Грск РФ в этой части не были своевременно приведены в соответствие с изменившейся редакцией Федерального закона № 131-ФЗ (Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ).

В этих условиях положения Грск РФ должны толковаться и применяться во взаимосвязи с нормами Федерального закона № 131-ФЗ. А это означает, что весь комплекс полномочий по утверждению документации по планировке территории, включая подготовку и утверждение проектов планировки и межевания, в отношении сельских поселений должен осуществляться органами местного самоуправления муниципального района (за исключением случаев перераспределения вопросов местного значения в соответствии с ч. 3 ст. 14 или ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ). Финансирование указанных выше полномочий должно осуществляться из бюджетов муниципальных районов в соответствии с положениями ст. 83 БК РФ.

Кроме того, следует отметить, что передача вопросов местного значения от сельского поселения на уровень муниципального района не означает необходимость отмены или пересмотра в сельских поселениях ранее действующих документов территориального планирования.

В случае возникновения необходимости дальнейшего регулирования правоотношений в данной сфере органами местного самоуправления муниципального района может быть принят новый муниципальный правовой акт в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, и одновременно с этим отменен (приостановлен) ранее действовавший муниципальный правовой акт сельского поселения (ст. 48 Федерального закона № 131-ФЗ).

До отмены (приостановления) в соответствующей сфере правового регулирования на территории конкретного муниципального образования сохраняют силу муниципальные правовые акты, ранее принятые в соответствующих поселениях.

**Вопрос.** Относится ли к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения обеспечение жильем молодых семей?

**Ответ.** К вопросам местного значения городских поселений, муниципальных районов (в отношении сельских поселений), городских округов относится обеспечение 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 (п. 6 ч. 1, ч. 3 и 4 ст. 14, п. 6 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ).

Полномочия органов местного самоуправления в области жилищных отношений установлены ЖК РФ, к которым, в частности, относится предоставление в установленном порядке малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда (п. 5 ч. 1 ст. 14). Кроме того, органы местного самоуправления устанавливают размер дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда (п. 2 ч. 1 ст. 14 ЖК РФ).

Малоимущими гражданами являются граждане, если они признаны таковыми органом местного самоуправления в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации, с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению (ч. 2 ст. 49 ЖК РФ).

Анализ приведенных правовых норм позволяет сделать вывод о том, что обязанностью органов местного самоуправления является обеспечение жилыми помещениями муниципального жилищного фонда только малоимущих граждан, к которым категория «молодые семьи» не относится. Обеспечение жилыми помещениями иных категорий граждан осуществляется органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Механизм обеспечения жилыми помещениями молодых семей определен подпрограммой «Обеспечение жильем молодых семей» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2015–2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. № 1050. Применительно к молодым семьям, проживающим в сельской местности, действует Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. № 598 (вместе с типовым положением о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам (Приложение № 4)).

Механизмом реализации данных программ является предоставление государственных жилищных сертификатов, удостоверяющих право гражданина – участника основного мероприятия на получение социальной выплаты за счет средств федерального бюджета для приобретения жилого помещения. Согласно этим документам, органы местного самоуправления организационно, посреднически участвуют в мероприятиях программы: составление списка молодых семей – участников подпрограммы, выдача молодой семье свидетельства о праве на получение социальной выплаты и др. Какие-либо имущественные или финансовые обязательства органов местного самоуправления по обеспечению жильем молодых семей не предусмотрены.

**Вопрос.** В связи с отнесением Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 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» утверждения генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки к вопросам местного значения муниципального района просим разъяснить применение во взаимосвязи положений ст. 24, 28 Грск РФ и ст. 14, 28 Федерального закона № 131-ФЗ в части проведения публичных слушаний, а именно: органы местного самоуправления какого муниципального образования (сельского поселения или муниципального района) должны проводить публичные слушания по вышеобозначенным вопросам градостроительной деятельности?

**Ответ.** Согласно ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ одним из вопросов местного значения для городских поселений и городских округов является утверждение генеральных планов, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Грск РФ, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства и т. д.

На территориях сельских поселений, в соответствии с ч. 3 и 4 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ) данный вопрос отнесен к вопросам местного значения муниципальных районов.

Согласно ч. 1 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ публичные слушания могут проводиться для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования.

Ч. 3 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляет перечень вопросов, которые в обязательном порядке выносятся на публичные слушания, к числу которых относятся и вопросы градостроительной деятельности, закрепленные, среди прочего, в п. 3 ч. 3 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ.

Поскольку, в силу прямого предписания ч. 4 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ, вопрос местного значения в сфере градостроительной деятельности является вопросом местного значения муниципальных районов, то и публичные слушания должны проводить органы местного самоуправления муниципального района, за исключением случаев перераспределения вопросов местного значения в субъекте Российской Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ и заключения соответствующих соглашений в сфере градостроительной деятельности между муниципальным районом и сельским поселением согласно ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ.

**Вопрос.** Правомерно ли возложение на органы местного самоуправления обязанности по осуществлению сбора и вывоза бытовых отходов и мусора (ликвидации несанкционированных свалок) с участков, находящихся на землях участкового лесничества филиала государственного казенного учреждения, если собственник отходов не установлен?

**Ответ.** Ст. 42 Конституции Российской Федерации гарантирует право каждому на благоприятную окружающую среду.

Положения ст. 13 ЗК РФ обязывают собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков проводить мероприятия по: сохранению почв и их плодородия; защите земель от захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель; ликвидации последствий загрязнения и захламления земель.

Муниципальное образование не является собственником земель лесного фонда, находящихся в ведении участкового лесничества.

Согласно ч. 1 ст. 8 ЛК РФ 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 ЛК РФ) 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 ЛК РФ передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно ч. 2 ст. 84 ЛК РФ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, в частности, на основании положений ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ.

В соответствии с Правилами санитарной безопасности в лесах, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2007 г. № 414 (далее – Правила санитарной безопасности), санитарно-оздоровительные мероприятия в отношении лесов, расположенных на землях лесного фонда, обеспечиваются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Согласно положениям п. 28 указанных Правил санитарно-оздоровительными мероприятиями являются вырубка погибших и поврежденных лесных насаждений, очистка лесов от захламления, загрязнения и иного негативного воздействия. Средства на осуществление таких переданных полномочий предоставляются субъектам Российской Федерации в виде субвенций из федерального бюджета.

В п. 7.8 Межгосударственного стандарта 30772–2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения», введенным в действие Постановлением Госстандарта Российской Федерации от 28 декабря 2001 г. № 607-ст указано, что если лицо, производящее отходы, в собственности которого они находятся, не установлено, собственником отходов являются органы местного самоуправления, юридические лица или индивидуальные предприниматели, ответственные за территории, на которых эти отходы находятся.

В случае, если государственное казенное учреждение в сфере управления лесами региона, являющееся юридическим лицом, входит в перечень подведомственных Комитету по природным ресурсам субъекта Российской Федерации государственных предприятий региона, то оно отвечает за санитарную безопасность леса в регионе.

Таким образом, обязанность по организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, образующихся на землях лесного фонда, которая прямо предусмотрена нормами специального законодательства, регулирующего правоотношения по использованию лесов, возложена на государственные казенные учреждения в сфере управления лесами региона, а также на арендаторов лесных участков, поскольку несанкционированная свалка отходов производства и потребления находится на землях участкового лесничества филиала данного учреждения.

В случае заключения договора аренды лесного участка, являющегося частью участкового лесничества (земли Лесного фонда), между Комитетом по природным ресурсам региона и заинтересованным лицом в договоре должно быть указано, что, в соответствии с лесным законодательством и иными нормативными правовыми актами Россий-



ской Федерации арендатор обязуется выполнять требования Правил санитарной безопасности.

В соответствии с ч. 2 ст. 55 ЛК РФ, п. 2 и п. 4 Правил, на лесных участках, предоставленных в аренду, санитарно-оздоровительные мероприятия осуществляются арендаторами этих участков на основании проекта освоения лесов. Положения ст. 616 ГК РФ обязывают арендатора поддерживать имущество в исправном состоянии, нести расходы на содержание имущества, если иное не установлено законом или договором аренды.

В ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ указан перечень вопросов местного значения, закрепленных за сельскими поселениями, в который не входит вопрос по организации сброса и вывоза бытовых отходов и мусора. Однако законом субъекта Российской Федерации за сельскими поселениями может закрепляться, среди прочих, и вопрос, предусмотренный п. 18 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ – по участию в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов.

Таким образом, требование осуществлять сбор и вывоз бытовых отходов и мусора с участков Лесного фонда за счет средств местных бюджетов сельских поселений не является правомерным.

**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. 14 Федерального закона № 131-ФЗ вопросы местного значения, предусмотренные ч. 1 этой статьи для городских поселений, не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений в соответствии с ч. 3 той же статьи, на территориях сельских поселений решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов; в этих случаях данные вопросы являются вопросами местного значения муниципальных районов.

П. 38 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ «Осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения» не отнесен к вопросам местного значения сельских поселений (ч. 3 ст. 14). Таким образом, органы местного самоуправления муниципального района решают данный вопрос местного значения на территории сельских поселений в полном объеме. Так, к мероприятиям по противодействию коррупции могут быть отнесены, к примеру, меры по формированию в обществе нетерпимости к коррупционному поведению и т. д.

Однако данные положения не отменяют ни положений Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», ни Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государ-

ственные должности, и иных лиц их доходам», других нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия конкретных органов местного самоуправления в сфере антикоррупционного законодательства.

**Вопрос.** Возможно ли предоставление сельским поселениям права самостоятельно принимать решение об осуществлении иных вопросов местного значения в случае отсутствия соответствующего решения субъекта Российской Федерации? Возможно ли сохранение за муниципалитетами отчислений от налога на доходы физических лиц по нормативу 10 процентов после перераспределения полномочий в соответствии с изменениями, внесенными 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, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения), 21, 28, 30, 33 ч. 1 этой статьи. Законами субъекта Российской Федерации 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 ст. 14 вопросов местного значения городских поселений.

При этом иные вопросы местного значения, предусмотренные ч. 1 ст. 14 для городских поселений, не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений в соответствии с ч. 3 той же 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 Российской Федерации, что должно найти отражение в уставе муниципального района и сельского поселения.

Предоставление сельским поселениям права самостоятельно принимать решение об осуществлении иных вопросов из числа предусмотренных ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ привело бы к дублированию и путанице компетенции органов местного самоуправления муниципальных районов и сельских поселений.

Таким образом, законом субъекта Российской Федерации должны быть непосредственно определены дополнительные вопросы местного значения, которые передаются органам местного самоуправления сельских поселений (всех или некоторых), право сельских поселений

принимать те или иные вопросы к своему ведению по собственному усмотрению законом субъекта Российской Федерации предоставлено быть не может.

В отношении вопроса о сохранении за муниципалитетами отчислений от налога на доходы физических лиц по нормативу 10 процентов сообщаем следующее. Федеральным законом от 29 ноября 2014 г. № 383-ФЗ установлено, что в бюджеты сельских поселений подлежат зачислению налоговые доходы от налога на доходы физических лиц по нормативу 2 процента (ст. 65.1 БК РФ). БК РФ не предусматривает возможности изменения установленного распределения отчислений на доходы физических лиц по решению органов государственной власти субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления муниципального района, в том числе в связи с закреплением законом субъекта Российской Федерации за сельскими поселениями дополнительных вопросов местного значения в порядке, предусмотренном ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ.

**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 ее форма, ни порядок выдачи, ни уполномоченные на выдачу органы (организации), должностные лица. Лишь в Федеральном законе от 24 июля 1998 г. № 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 Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» различает лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации, и органы регистрационного учета. Перечень лиц, ответственных за регистрацию, утвержден

постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета 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 Российской Федерации контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда Российской Федерации, жилищного фонда субъектов Российской Федерации, муниципального жилищного фонда, ответственные 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 учета, ни к органам, ответственным за регистрацию граждан, и не осуществляют функции по регистрационному учету граждан. Вместе с тем законодательством предусмотрены иные источники поступления информации о регистрации граждан по месту пребывания и жительства в органы местного самоуправления.

Законом Российской Федерации № 5242-1 предусмотрено, что информация, содержащаяся в базе данных, 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 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» органы, осуществляющие регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, выдачу и замену документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, не реже чем один раз в месяц представляют сведения о фактах выдачи и замены паспорта гражданина Российской Федерации, регистрации и снятия с регистрационного учета по месту жительства (в отношении вынужденных переселенцев – по месту пребывания) граждан Российской Федерации, выдачи паспорта гражданина Российской Федерации 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 докумен-

та, 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 учета, 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.

На основании изложенного полагаем, что 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 органов местного самоуправления поселения по решению вопросов местного значения, переданные им в соответствии с заключенными 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 состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им права осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с БК РФ.

Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема указанных в настоящей части межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений. Таким образом, 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 Российской Федерации не предусматривает права органов местного самоуправления муниципального района исполнять полномочия органов местного самоуправления поселения помимо его 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 органам местного самоуправления поселения; 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.** Допускается ли заключение соглашений между органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов о передаче друг другу права осуществления полномочий, закрепленных за ними согласно ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ законом субъекта Российской Федерации в порядке перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации?

**Ответ.** Постановка вопроса изначально некорректна, т. к. законы субъекта Российской Федерации не могут закрепляться за муниципальными районами или городскими округами ни государственные полномочия субъекта Российской Федерации, ни вопросы местного значения других муниципальных образований в порядке перераспределения полномочий в соответствии с ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ. Перераспределение полномочий (временное по своей природе) возможно только с муниципального на региональный уровень власти, т. е. только по вопросам местного значения, и «перераспределенные» таким образом полномочия остаются полномочиями по решению вопросов местного значения, осуществление которых временно передается субъекту Российской Федерации. Передача же полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления возможна только путем наделения

законом субъекта Российской Федерации органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, причем перечень полномочий, которые могут передаваться, исчерпывающим образом определен п. 6 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ.

Перераспределение законами (равно как и иными правовыми актами) субъекта Российской Федерации вопросов местного значения и (или) полномочий по ним между органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов в соответствии с ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ не допускается. «Перераспределение» законами субъекта Российской Федерации вопросов местного значения и (или) полномочий по ним между муниципальными районами и поселениями возможно только в порядке закрепления за сельскими поселениями дополнительных вопросов местного значения из числа предусмотренных ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ вопросов местного значения городских поселений в соответствии с ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ. Закрепленные таким образом за сельскими поселениями дополнительные вопросы местного значения могут передаваться им муниципальными районами на основе соглашений, предусмотренных ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ.

**Вопрос.** Глава муниципального района оформил нотариальную доверенность главе сельского поселения в составе района на совершение действий по предоставлению земельных участков, 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 счет 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. Предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, закреплено за органами местного самоуправления муниципальных районов п. 2 ст. 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». Данное полномочие не подпадает под перечни вопросов местного значения, установленные ст. 14, 15, 16, 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ и, соответственно, в силу ч. 1 ст. 19 этого же Федерального закона должно рассматриваться как делегированное государственное полномочие. Соответственно, данное полномочие не может переда-

ваться 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 Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. 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. Соответственно, возложение, в том числе 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 предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, путем выдачи главой муниципального района доверенности главе муниципального образования поселения, не соответствует закону.

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

**Ответ.** В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ к компетенции органов местного самоуправления поселений, городских округов, внутригородских районов отнесено утверждение правил благоустройства территории муниципального образования, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории муниципального образования в соответствии с указанными правилами (п. 19 ч. 1 ст. 14, п. 25 ч. 1 ст. 16, п. 10 ч. 1 ст. 16.2). Благоустройство территории – деятельность, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных



участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий (п. 36 ст. 1 ГрСК РФ).

Вопросы размещения и содержания площадок для выгула животных относятся к предмету регулирования правил благоустройства территории муниципального образования (п. 7 ч. 2 ст. 45.1 Федерального закона № 131-ФЗ). Органам местного самоуправления рекомендовано включать в состав раздела по содержанию объектов благоустройства положения о содержании животных (п. 12.1.2 Методических рекомендаций для подготовки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов, утвержденных приказом Минстроя России от 13 апреля 2017 г. № 711/пр). К объектам благоустройства относятся, в том числе площадки для выгула и дрессировки собак (п. 1.3 указанных Методических рекомендаций). На территории площадки рекомендуется предусматривать информационный стенд с правилами пользования площадкой (п. 6.12.6.3 Методических рекомендаций). Рекомендуется обеспечивать недопущение использования территории зоны отдыха для иных целей, в том числе выгуливания собак (п. 9.6 Методических рекомендаций). Таким образом, в части, касающейся вопросов благоустройства, органы местного самоуправления вправе устанавливать правила содержания домашних животных.

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 Российской Федерации (п. «в», «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации, ст. 3 ГК РФ).

Органы местного самоуправления не вправе также регулировать вопросы санитарно-эпидемиологического благополучия населения, поскольку таковые относятся к компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 3, 4, 5 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», ст. 2, 3 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии»). Вместе с тем, в соответствии с п. 6 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ законами субъекта Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации, 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. Соответственно, регулирование муниципальными правовыми актами отдельных вопросов, касающихся санитарно-эпидемиологического благополучия, может быть признано правомерным, если органы местного самоуправления уполномочены на это законодательством субъекта Российской Федерации.

Таким образом, в пределах своей компетенции органы местного самоуправления вправе принимать муниципальные правовые акты, устанавливающие правила содержания домашних животных.

**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 августа 1995 г. № 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 Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «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 № 131-ФЗ). 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 № 131-ФЗ). 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 Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» аварийно-спасательные формирования относятся к силам постоянной готовности, которые в свою очередь входят в со-

став сил и средств единой системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Таким образом, из системного толкования приведенных 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 обязательным, 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 осуществления 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 счет 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. 8, 23 ч. 1 ст. 14, п. 7, 21 ч. 1 ст. 15, 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 ст. 17 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 п. 2 ст. 11 Федерального закона № 68-ФЗ определены полномочия органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, причем также без какой-либо дифференциации по видам муниципальных образований. Этими положениями, в частности, закреп-

лено, 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 Российской Федерации № 794 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, утвержденных МЧС России (источник публикации «Пожарная безопасность», № 2, 2006), также отмечается, 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 Государственной Думы 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 друг другу права осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет 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 пол-

номочия, обеспечивает их финансирование за счет межбюджетных трансфертов, перечисляемых в бюджет муниципального образования, принявшего на себя осуществление данных полномочий. Порядок определения ежегодного объема указанных межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, должен быть определен соглашением (абз. третий ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ).

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

**Ответ.** Правила благоустройства территории муниципального образования – муниципальный правовой акт, устанавливающий на основе законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации требования к благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, перечень мероприятий по благоустройству территории муниципального образования, порядок и периодичность их проведения (ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ).

Благоустройство территории – деятельность, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий (п. 36 ст. 1 ГрСК РФ). 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 муниципального образования могут регулировать вопросы проектирования, размещения, содержания и восстановления элементов благоустройства, в том числе после проведения земляных работ, организации озеленения территории муниципального образования, включая порядок создания, содержания, восстановления и охраны расположенных в границах населенных пунктов газонов, цветников и иных территорий, занятых травянистыми растениями, размещения информации на территории муниципального образования, в том числе установки указателей с наименованиями улиц и номерами домов, вывесок и т. д. (ч. 5 ст. 45.1 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 Российской Федерации (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 определенные 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 счет 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 п. 4 ч. 1 ст. 11 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 несет 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 счет средств собственников. При этом доля обязательных расходов на содержание общего имущества в многоквартирном доме, бремя которых несет собственник помещения в таком доме, определяется долей в праве общей собственности на общее имущество в таком доме указанного собственника.

Таким образом, по нашему мнению, если оборудование для освещения входит в состав общего имущества собственников многоквартирного дома, то его содержание необходимо осуществлять за счет этих собственников. 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 счет 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 Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (далее – Закон № 5485-1) 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 Российской Федерации.

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 № 5485-1). 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 учета 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 влечет 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 включен 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. При этом 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 ст. 17 того же Федерального закона могут устанавливаться иными федеральными законами и уставом муниципального образования. Согласно Закону № 5485-1 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 Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 5 января 2004 г. № 3-1, которая сама по себе является секретной.

**Вопрос.** Вправе ли муниципальный район иметь в собственности жилищный фонд социального использования в случае, если он наделяется отдельными государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей?

**Ответ.** Обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями относится к собственным полномочиям субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения (пп. 14.2 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ). В соответствии с п. 6 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ допустима передача данных полномочий органам местного самоуправления.

Согласно ч. 3 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ переданные государственные полномочия осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

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 Российской Федерации.

Таким образом, по нашему мнению, в случае наделения муниципального района такими отдельными государственными полномочиями, муниципальный район вправе иметь в собственности соответствующий жилищный фонд социального использования, необходимый для их исполнения.

**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 путем перемещения его при помощи другого транспортного средства и помещения в ближайшее специально отведенное охраняемое место (на специализированную стоянку), и хранение на специализированной стоянке до устранения причины задержания предусмотрено ст. 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. первыми 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 Российской Федерации.

Анализ положений ст. 3 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 257-ФЗ) 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 ее технологической частью, защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных

дорог). В этот перечень входят также защитные дорожные сооружения – сооружения, к которым относятся элементы озеленения, имеющие защитное значение; заборы; устройства, предназначенные для защиты автомобильных дорог от снежных лавин; шумозащитные и ветрозащитные устройства; подобные сооружения; искусственные дорожные сооружения – сооружения, предназначенные для движения транспортных средств, пешеходов и прогона животных в местах пересечения автомобильных дорог иными автомобильными дорогами, водотоками, оврагами, в местах, которые являются препятствиями для такого движения, прогона (зимники, мосты, переправы по льду, путепроводы, трубопроводы, тоннели, эстакады, подобные сооружения); производственные объекты – сооружения, используемые при капитальном ремонте, ремонте, содержании автомобильных дорог; элементы обустройства автомобильных дорог – сооружения, к которым относятся дорожные знаки, дорожные ограждения, светофоры и другие устройства для регулирования дорожного движения, места отдыха, остановочные пункты, объекты, предназначенные для освещения автомобильных дорог, пешеходные дорожки, пункты весового и габаритного контроля транспортных средств, пункты взимания платы, стоянки (парковки) транспортных средств, сооружения, предназначенные для охраны автомобильных дорог и искусственных дорожных сооружений, тротуары, другие предназначенные для обеспечения дорожного движения, в том числе его безопасности, сооружения, за исключением объектов дорожного сервиса. 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 дается, однако оно подразумевает применение ее 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 декабря 1995 г. № 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 самоуправления исключительно в рамках их полномочий по осуществлению дорожной деятельности.

Из вышеизложенного следует, что создание специализированных стоянок для хранения задержанных транспортных средств выходит за рамки вопроса местного значения, предусмотренного п. 5 ч. 1 ст. 14, п. 5 ч. 1 ст. 15, п. 5 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ «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 Российской Федерации».

Что касается постановления Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2003 г. № 759 «Об утверждении Правил задержания транспортного средства, помещения его на стоянку, хранения, а также запрещения эксплуатации», которым органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации 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 Российской Федерации. В соответствии с данной нормой указанное постановление Правительства Российской Федерации признано утратившим силу постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 1496. Кроме того, приведенное положение содержало лишь рекомендацию (а не обязательное к исполнению требование), причем обращенную к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации (а не к органам местного самоуправления). В силу базового конституционного принципа самостоятельности органов местного самоуправления органы государственной власти субъектов Российской Федерации 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 приведенной 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 Российской Федерации грубо нарушается

Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство. Кроме того, полномочия органов местного самоуправления могут устанавливаться только федеральными законами и не могут регулироваться постановлениями Правительства Российской Федерации (ч. 1.1 ст. 17, ст. 18, 19 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, нет оснований рассматривать указанное постановление Правительства Российской Федерации (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 Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, 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 Российской Федерации относится организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации (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 отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Это подразумевает факультативную, исключительно добровольную природу данной деятельности, при обязательном соблюдении ограничений, установленных п. 3 ст. 136 БК РФ.

**Вопрос.** Вправе ли органы местного самоуправления муниципального района заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления полномочий по решению вопросов местного значения поселений на межселенных территориях?

**Ответ.** В соответствии с ч. 2 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления муниципального района обладают всеми правами и полномочиями органов местного самоуправления поселения на межселенных территориях.

Ч. 4 ст. 15 того же закона предусмотрена возможность передачи части полномочий органов местного самоуправления поселения органам местного самоуправления муниципального района и наоборот на основании заключаемого ими соглашения. Возможность заключения соглашений о передаче части полномочий одного поселения другому законом не предусмотрена.

Поскольку органы местного самоуправления муниципального района в отношении межселенных территорий действуют как органы местного самоуправления поселений, передача ими прав и полномочий в отношении таких территорий органам местного самоуправления других поселений в составе муниципального района недопустима.

**Вопрос.** Обязаны ли органы местного самоуправления муниципальных районов создавать межведомственные комиссии по уничтожению наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров?

**Ответ.** Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 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 Российской Федерации от 18 июня 1999 г. № 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 наркотических 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, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2010 г. № 1087, указано, что в случае непринятия юридическим или физическим лицом мер по уничтожению наркосодержащих растений в срок, установленный в предписании, уполномоченный орган, вынесший предписание, создает комиссию для принудительного уничтожения наркосодержащих растений, в состав

которой могут входить (по согласованию) представители иных уполномоченных органов, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (или его территориальных органов), Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (или ее территориальных органов), Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (или ее 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 Российской Федерации, 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, соответствующие органы, созданные в субъектах Российской Федерации.

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.

**Вопрос.** В настоящее время участились случаи, когда органы прокуратуры обращаются в суд с исковыми заявлениями, в которых просят признать незаконным бездействие администраций сельских поселений и обязать их принять меры по трудоустройству граждан, осужденных к отбыванию наказания в виде обязательных или исправительных работ. Является ли обязанностью органов местного самоуправления трудоустройство граждан, осужденных к отбыванию наказания в виде исправительных работ?

**Ответ.** В соответствии с ч. 1 ст. 49 УК РФ, ч. 1 ст. 25 УИК РФ вид обязательных работ и объекты, на которых они отбываются, определяются органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями. Согласно ч. 1 ст. 50 УК РФ, ч. 1 ст. 39 УИК РФ осужденный, не имеющий основного места работы, отбывает исправительные работы в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, но в районе места жительства осужденного.



При этом не установлен не только порядок определения таких мест, но и вид муниципального образования, органы местного самоуправления которого выполняют данные функции – муниципальный район или поселение.

Указанное полномочие выходит за рамки вопросов местного значения, предусмотренных ст. 14, 15, 16, 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ. В соответствии с ч. 1 ст. 19 данного Федерального закона полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным настоящим Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. В соответствии с ч. 3 той же статьи 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. Тот факт, что данное полномочие не передано в установленном порядке, в частности, не предусмотрено предоставление субвенций из федерального бюджета на его исполнение, не меняет природы данного полномочия.

На основании вышеизложенного полагаем, что полномочия по определению мест отбывания обязательных и исправительных работ следует рассматривать как отдельные государственные полномочия, которые подлежат исполнению органами местного самоуправления муниципального района.

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

При исполнении данных полномочий нужно иметь в виду следующее. В редакции ч. 1 ст. 25 УИК РФ, действовавшей до 21 января 2007 года, было предусмотрено, что осужденные отбывают наказание в виде обязательных работ только на предприятиях, подведомственных органам местного самоуправления. В действующей редакции такого ограничения не предусмотрено, что позволяет данной категории осужденных отбывать наказание в любых организациях (юридических лицах) независимо от организационно-правовой формы и формы собственности. В правовых нормах, посвященных исправительным работам, изначально подобных ограничений не содержалось.

Однако право органов местного самоуправления на установление квот и возложение на работодателей обязанности по созданию и предоставлению рабочих мест для трудоустройства осужденных, отбывающих наказание в виде обязательных или исправительных работ, действующим законодательством не предусмотрено (см. также Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 июля 2017 г. № 72-КГ17-2). Соответственно, определение в качестве мест отбывания обязательных и исправительных работ организаций, не подведомственных органам местного самоуправления, возможно только по согласованию с такими организациями. В то же время имеются судебные решения, которые признают законным включение частных хозяйствующих субъектов в перечень мест отбывания наказания в виде обязательных или исправительных работ в связи с наличием в них вакантных рабочих мест, и понуждение их к трудоустройству осужденных (см., например, Апелляционное определение Московского городского суда от 4 марта 2015 г. по делу № 33-6938/2015).

Кроме того, регламентируя вопрос о месте отбывания наказания в виде исправительных работ, законодатель поставил очень важное для осужденных условие: место работы должно быть в районе места жительства осужденного. При этом, что следует понимать под «районом места жительства осужденного» не конкретизируется. В Исправительно-трудовом кодексе РСФСР 1970 года это означало «в пределах населенного пункта, где проживает осужденный, или в местности, откуда он имеет возможность ежедневно возвращаться к месту постоянного жительства». Применение рассматриваемой нормы в настоящее время выявило серьезные трудности трудоустройства осужденных к исправительным работам, особенно в сельской местности и в небольших городах с ограниченными возможностями трудоустройства, а также в связи с широким распространением случаев несовпадения места регистрации гражданина и места фактического проживания. Очевидно, это понятие следует рассматривать как оценочное, подлежащее гибкой оценке в каждом конкретном случае, в пределах разумного – с учетом географических расстояний, развития улично-дорожной сети, транспортной доступности и других обстоятельств, включая сезонные факторы.

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

**Ответ.** Согласно п. 22 ч. 1 ст. 14, п. 17 ч. 1 ст. 15, п. 23 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городских поселений, муниципальных районов, 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 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ). Кроме того, в соответствии с Федеральным законом № 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 № 8-ФЗ финансовое обеспечение похоронного дела осуществляется за счет 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 законодательно установленной 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 счет средств местного бюджета.

При этом следует иметь в виду, что в настоящее время правоприменительная практика исходит из того, что в случае принятия к исполнению данного полномочия эта деятельность должна подчиняться правилам предоставления муниципальных услуг. В частности, поскольку такая услуга не включена в гарантированный перечень услуг по погребению, предоставляемых специализированной службой по вопросам похоронного дела, такая услуга может быть оказана любым хозяйствующим субъектом и для ее оказания должен быть объявлен конкурс в соответствии с законодательством о контрактной системе в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд (см., например, письмо Минэкономразвития России от 22 июня 2015 г. № Д28и-1860, Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 июля 2012 г. № ВАС-17206/10 по делу № А76-6041/2010-35-192, Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 21 февраля 2013 г. по делу № А21-7662/2012).

**Вопрос.** Как разграничиваются полномочия в сфере библиотечно-обслуживания между муниципальными районами и поселениями?

Правомерна ли частичная передача поселениям имущества библиотек (зданий, оборудования) при сохранении в районной собственности библиотечного фонда?

**Ответ.** В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ вопросы местного значения муниципальных районов и городских поселений в составе районов в сфере библиотечного обслуживания носят однотипный характер. К ведению городских поселений отнесены организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения (п. 11 ч. 1 ст. 14); к компетенции муниципальных районов – организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов (п. 19 ч. 1 ст. 15).

В законодательстве о библиотечном деле не содержится детализации полномочий по решению данных вопросов местного значения в зависимости от типа муниципальных образований. Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле» не дифференцирует библиотеки на поселенческие и межпоселенческие, не определяет различий между ними. В связи с этим затруднительно определить, какие библиотеки, включая их библиотечный фонд, в силу закона должны находиться в ведении поселений, а каким может быть придан статус межпоселенческих.

Для этих целей могут быть полезны Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры, утвержденные распоряжением Минкультуры России от 2 августа 2017 г. № Р-965, в которых содержатся нормы и нормативы размещения библиотек. Решение вопроса о передаче библиотеки (полностью или частично) в ведение поселения либо сохранении в компетенции муниципального района решается в каждом конкретном случае с учетом как правового статуса библиотеки на момент разграничения имущества, так и избранной на данной территории модели организации библиотечного обслуживания.

Передача поселению части имущества библиотеки (здания, оборудования) при сохранении в распоряжении района библиотечного фонда не может рассматриваться сама по себе как не соответствующая закону. При этом следует иметь в виду, что если библиотека в поселении на момент разграничения имущества являлась самостоятельным учреждением и библиотечный фонд находился у нее на праве оперативного управления, то сохранение данного фонда в ведении района при передаче зданий и оборудования поселениям возможно только при соблюдении установленного ГК РФ порядка изъятия учредителем излишнего, неиспользуемого или используемого не по назначению имущества (ч. 2 ст. 296) либо после ликвидации или реорганизации биб-

лиотеки, в результате которых она лишится статуса самостоятельного юридического лица.

**Вопрос.** В Федеральном законе № 131-ФЗ и иных законах, определяющих полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, не указывается какой орган местного самоуправления – представительный или исполнительно-распорядительный обладает правом исполнять те или иные полномочия. Депутаты представительного органа вмешиваются в деятельность местной администрации и принимают решения по вопросам местного значения. Глава местной администрации считает, что депутаты превышают свои полномочия, поскольку решение вопросов местного значения, если иное не установлено федеральными законами, является полномочием исполнительного органа. Кто прав – депутаты или глава?

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

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

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

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

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

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

**Вопрос.** Определения многих вопросов местного значения поселений и муниципального района имеют тождественное или очень близкое значение. Можно ли разграничить решение вопросов местного значения в указанных случаях между муниципальным районом и поселениями, входящими в его состав, законом субъекта Российской Федерации или уставом муниципального образования? Если разграничить нельзя, то для органов какого муниципального образования решение подобных вопросов местного значения является обязательным, а для какого необязательным?

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

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

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

Например, в некоторых поселениях, в которых нет водных акваторий водоемов общего пользования, не существует спрос на такую общественную услугу как обеспечение безопасности людей на водных объектах, охрану их жизни и здоровья. Если на территории района только

на территории одного поселения имеются акватории водоемов общего пользования, при пользовании которой может возникнуть угроза безопасности людей на водных объектах, очевидно можно считать, что в масштабе территории района спрос на такую услугу не велик и может удовлетворяться органами местного самоуправления поселения.

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

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

**Ответ.** Однозначное юридическое значение понятий «организация», «создание условий», «обеспечение» Федеральным законом № 131-ФЗ не дано. Указанные понятия зачастую используются в сходных значениях, поскольку и в общелингвистических значениях они близки по смыслу, практически синонимичны. Понятие «организация» в большей степени означает осуществление исполнительно-распорядительных функций по решению того или иного вопроса местного значения (включая планирование, прогнозирование, программирование, методическое сопровождение, контроль и т. п.). Понятие «создание условий» преимущественно указывает на осуществление нормативно-правового регулирования и формирование иными способами предпосылок, обстоятельств, благоприятных для данного вида деятельности и в меньшей степени подразумевает непосредственное руководство, осуществление или участие в осуществлении соответствующей деятельности (предоставлении услуги). Понятие «обеспечение» подразумевает принятие всех необходимых и возможных мер для получения гражданами соответствующих благ, ресурсов, услуг.

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

Порядок реализации отдельных полномочий по решению вопросов местного значения регулируется отраслевыми федеральными законами, а также нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации, 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 объем финансирования.

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

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

**Вопрос.** Какие действия должны предпринять органы местного самоуправления при обнаружении бесхозяйного гидротехнического сооружения?

**Ответ.** Согласно ч. 3 ст. 225 ГК РФ бесхозяйные недвижимые вещи принимаются на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество, по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся. При этом бесхозяйной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен либо, если иное не предусмотрено законами, от права собственности на которую собственник отказался.

На основании п. 7 ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» Приказом Минэкономразвития России от 10 декабря 2015 г. № 931 утвержден Порядок принятия на учет бесхозяйных недвижимых вещей. Данным актом конкретизировано, что принятие на учет объекта недвижимого имущества осуществляется на основании заявления о постановке на учет бесхозяйных недвижимых вещей органа местного самоуправления городских, сельских поселений, городских округов, а на межселенных территориях – органа местного самоуправления муниципальных районов в отношении недвижимых вещей, находящихся на территориях этих муниципальных образований.

Данные положения носят общий характер и касаются всех бесхозяйных недвижимых вещей, включая гидротехнические сооружения. Однако эти нормы не определяют, кто несет бремя содержания бесхозяйного имущества в период с момента его постановки на учет и до оформления права муниципальной или иной собственности. Этот вопрос регламентируется иными законодательными актами. Так, порядок содержания бесхозяйных сетей теплоснабжения, водоснабжения определен соответствующими специальными законодательными актами (ч. 6 ст. 15 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении», ч. 5 и 6 ст. 8 Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»).



Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (далее – Федеральный закон № 117-ФЗ) предусмотрено, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений: разрабатывают и реализуют региональные программы обеспечения безопасности гидротехнических сооружений, в том числе гидротехнических сооружений, которые не имеют собственника или собственник которых неизвестен либо от права собственности на которые собственник отказался; обеспечивают безопасность гидротехнических сооружений, которые не имеют собственника или собственник которых неизвестен либо от права собственности на которые собственник отказался и которые находятся на территориях субъектов Российской Федерации; осуществляют консервацию и ликвидацию гидротехнического сооружения, которое не имеет собственника или собственник которого неизвестен либо от права собственности на которое собственник отказался (ст. 5, 12.1). Таким образом, бремя содержания бесхозных гидротехнических сооружений до определения собственника возложено федеральным законом на органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В развитие данных положений утверждено постановление Правительства Российской Федерации от 27 февраля 1999 г. № 237 «Об утверждении Положения об эксплуатации гидротехнического сооружения и обеспечении безопасности гидротехнического сооружения, разрешение на строительство и эксплуатацию которого аннулировано (в том числе гидротехнического сооружения, находящегося в аварийном состоянии), гидротехнического сооружения, которое не имеет собственника или собственник которого неизвестен либо от права собственности на которое собственник отказался». Из названия и содержания данного правового акта видно, что он устанавливает порядок эксплуатации гидротехнического сооружения, которое не имеет собственника или собственник которого неизвестен либо от права собственности на которое собственник отказался, т. е. бесхозного гидротехнического сооружения. Он не регулирует вопросы постановки на учет и оформления прав собственности на бесхозные гидротехнические сооружения. Согласно этому документу, при выявлении органом местного самоуправления гидротехнического сооружения, которое не имеет собственника или собственник которого неизвестен либо от права собственности на которое собственник отказался, данные о нем в 5-дневный срок со дня выявления направляются в орган государственного надзора и орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположено гидротехническое сооружение, для решения вопроса об обеспечении безопасности этого гидротехнического со-

оружения. Обеспечение безопасности (капитальный ремонт, консервация и (или) ликвидация) таких гидротехнических сооружений осуществляется органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений, на территории которого расположено это гидротехническое сооружение. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений разрабатывает и выполняет согласованный с органом государственного надзора план мероприятий по обеспечению безопасности гидротехнического сооружения. Орган государственного надзора формирует и ведет перечень гидротехнических сооружений, которые не имеют собственника или собственник которых неизвестен либо от права собственности на которые собственник отказался, а также осуществляет мониторинг выполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений планов мероприятий по обеспечению безопасности этих гидротехнических сооружений.

Таким образом, орган местного самоуправления муниципального района или поселения обязан предпринять как действия, связанные с постановкой на учет бесхозной гидротехнического сооружения, так и действия, направленные на обеспечение его безопасного функционирования до определения его собственника (в части информирования органов государственной власти субъекта Российской Федерации об обнаруженном бесхозном объекте).

При этом следует обратить внимание, что согласно ч. 3 ст. 225 ГК РФ постановка бесхозной недвижимой вещи на учет по заявлению органа местного самоуправления является обязательной, т. е. органы местного самоуправления обязаны обращаться с таким заявлением в орган, осуществляющий государственную регистрацию права на недвижимое имущество. Что же касается последующего оформления права муниципальной собственности на бесхозную вещь, это не является обязанностью органов местного самоуправления. Согласно ч. 3 ст. 225 ГК РФ по истечении года со дня постановки бесхозной недвижимой вещи на учет орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом, может обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на эту вещь.

Положения ГК РФ о постановке на учет бесхозных недвижимых вещей применяются во взаимосвязи с другими положениями законодательства, в том числе с установленным разграничением компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Также следует иметь в виду, что в силу ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ в муниципальной собственности может находиться только имущество, необходимое для осуществления

полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления в соответствии с законодательством. В настоящее время какие-либо полномочия в сфере функционирования гидротехнических сооружений за органами местного самоуправления не закреплены. При этом в соответствии с Федеральным законом № 117-ФЗ гидротехнические сооружения могут находиться, в том числе в муниципальной собственности (ст. 3). Это означает, что гидротехнические сооружения могут находиться в муниципальной собственности, если они предназначены для решения каких-либо вопросов местного значения, в том числе, например, организация электроснабжения населения, обеспечение первичных мер пожарной безопасности, осуществление полномочий собственника водных объектов.

Изложенное толкование подтверждается анализом судебной практики: имеется множество судебных решений, обязывающих органы местного самоуправления обеспечить постановку бесхозного имущества, в том числе гидротехнических сооружений, на учет (см., например, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № 39-КГПР16–3), но практически нет решений, обязывающих органы местного самоуправления принять такие сооружения в муниципальную собственность. Более того, существуют отдельные судебные решения, признающие невозможным поступление гидротехнического сооружения в муниципальную собственность по следующим основаниям: гидротехническое сооружение – сооружение, предназначенное для обеспечения рационального использования и охраны водных ресурсов, и образующее в совокупности с водным объектом единую водохозяйственную систему (п. 11 ст. 1 ВК РФ); содержать в исправном состоянии расположенные на водных объектах гидротехнические сооружения обязаны собственники водных объектов либо водопользователи при использовании водных объектов (п. 2 ч. 2 ст. 39 ВК РФ); исходя из хозяйственной взаимосвязи водных объектов и гидротехнических сооружений, расположенных на них, делается вывод о необходимости признания права собственности на гидротехническое сооружение за субъектом, обладающим правом собственности на водный объект (например, решение Жуковского районного суда Брянской области от 2 июня 2010 г., решение Лихославльского районного суда Тверской области от 4 июля 2014 г. № 2-250/2014).

Однако имеет место и иной подход: права собственности на водные объекты и гидротехнические сооружения не связаны – создаваемые на водотоках (реки, ручьи, каналы – федеральная собственность) подпорные гидротехнические сооружения могут находиться в различных формах собственности (государственной, муниципальной, частной) (см. письмо Минприроды России от 23 августа 2012 г. № 03-14-33/13260).

**Вопрос.** Установлен ли законодательством Российской Федерации императивный запрет на осуществление муниципальными служащими муниципального района квалифицированного профессионального консультирования муниципальных служащих поселений, входящих в состав муниципального района, и муниципальных служащих иных муниципальных образований относительно порядка деятельности по реализации полномочий органов местного самоуправления? Предполагает ли профессиональное квалифицированное консультирование подчиненность и подконтрольность муниципальных служащих разных муниципальных образований?

**Ответ.** Основной принцип муниципальной службы – профессионализм и компетентность муниципальных служащих. Федеральное законодательство не содержит упоминаний о «квалифицированном профессиональном консультировании» одним муниципальным служащим другого, в не зависимости от органа местного самоуправления, в котором они занимают должности.

Обмен опытом между муниципальными служащими разных муниципальных образований возможен, но он не может носить характер рекомендаций и указаний, необходимых к исполнению.

Муниципальная служба – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Таким образом, в трудовом договоре указано, кто является представителем нанимателя для муниципального служащего, а в должностной инструкции – кто является его руководителем. Муниципальный служащий обязан исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией.

Полномочия органов местного самоуправления осуществляются органами местного самоуправления муниципальных образований самостоятельно. Подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципально-го образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования не допускается (п. 3 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ).

Указанное положение носит концептуальный, основополагающий характер и означает, что не допускается ни вмешательство органов местного самоуправления в деятельность друг друга в какой бы то ни было форме, ни установление отношений административной подчиненности, подконтрольности органов местного самоуправления разных видов муниципальных образований. Не допускается принятие обязательных для исполнения указаний органами местного самоуправления одних муниципальных образований органам местного самоуправления других муниципальных образований. Учет этого правового принципа особенно важен в условиях функционирования двухуровневой си-

стемы организации местного самоуправления, во взаимоотношениях «муниципальный район – поселение», так как факт нахождения поселений на территории муниципального района не ставит их в подчиненное от него, публично-властно зависимое положение.

**Вопрос.** Имеет ли право совет депутатов городского поселения заключить соглашение с администрацией городского поселения по определению поставщиков, подрядчиков, исполнителей и муниципальных заказчиков при закупке товаров, работ, услуг для обеспечения нужд совета депутатов?

**Ответ.** В соответствии с ч. 2 ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления, которые в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.

Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений Федерального закона № 131-ФЗ в соответствии с ГК РФ применительно к казенным учреждениям.

В соответствии с положениями главы 5 ГК РФ, органы местного самоуправления, наделенные гражданской правосубъектностью (являясь юридическими лицами), совершая юридические действия, выступают либо от имени муниципального образования, либо от собственного имени.

Следует отметить, что специальная правосубъектность юридических лиц – органов местного самоуправления как муниципальных казенных учреждений, выполняющих управленческие функции, состоит в том, что основной и приоритетный предмет их деятельности – осуществление публичной власти для достижения поставленных перед ними целей.

При этом в случае, если публично-правовые образования и организации наделены статусом юридических лиц, их публично-правовая правоспособность доминирует над гражданско-правовой, которая подчинена предмету и цели первой.

Исходя из этого, переход в гражданско-правовые взаимоотношения между представительным органом и местной администрацией муниципального образования не только не целесообразен, но и противоречит публичной правовой природе органов местного самоуправления.

Согласно положениям п. 10 ст. 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

(далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) уполномоченный орган, уполномоченное учреждение – это государственный орган, муниципальный орган, казенное учреждение, на которые возложены полномочия, предусмотренные ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ.

Муниципальными заказчиками признаются осуществляющие закупки юридические лица, которые действуют от имени муниципального образования и уполномочены принимать от его имени бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и осуществлять закупки, а именно (п. 6 ст. 3 Федерального закона № 44-ФЗ) – муниципальные органы, муниципальные казенные учреждения.

Нормами ч. 1 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ прямо закреплено, что в целях централизации закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 и 3 ст. 26, среди прочего, могут быть созданы муниципальный орган, казенное учреждение, уполномоченные на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков, или несколько таких органов, казенных учреждений либо полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для соответствующих заказчиков могут быть возложены на один такой муниципальный орган, одно такое казенное учреждение или несколько муниципальных органов, казенных учреждений из числа существующих.

Такие уполномоченные органы, уполномоченные учреждения осуществляют полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков, установленные решениями о создании таких уполномоченных органов, уполномоченных учреждений или о наделении их указанными полномочиями.

Согласно ч. 3 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для нескольких муниципальных органов, муниципальных казенных и бюджетных учреждений, а также полномочия на планирование закупок, определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключение муниципальных контрактов, их исполнение, в том числе на приемку поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, обеспечение их оплаты, для нескольких органов местного самоуправления, муниципальных казенных учреждений могут быть возложены соответственно на муниципальный орган, муниципальное казенное учреждение или несколько указанных органов, учреждений.

Таким образом, Федеральным законом № 44-ФЗ сформирована правовая возможность создания уполномоченных для решения задач

по осуществлению контрактной деятельности органов (например, в структуре местной администрации), а также не исключается возможность создания нескольких муниципальных органов в данной сфере правоотношений при объективной необходимости и соблюдении установленных действующим законодательством Российской Федерации требований.

При этом передача функций по формированию системы муниципального заказа посредством заключения соглашений между юридическими лицами в действующем законодательстве не предусмотрена.

Из вышеизложенного следует неправомерность заключения соглашений, обозначенных в вопросе.

Полагаем, что подобный вопрос должен решаться путем принятия муниципальных правовых актов, в том числе при реализации представительными органами муниципальных образований своей исключительной компетенции по определению порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности и определению порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления (п. 5 и 8 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ).

**Вопрос.** В случае перераспределения полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта Российской Федерации в области градостроительной деятельности и благоустройства территорий, какой из данных органов публичной власти должен проводить публичные слушания?

**Ответ.** Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 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» 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). При этом необходимо учитывать, что в силу положений ч. 11 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ перераспределение полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта Российской Федерации по принятию планов и программ развития муниципального образования и утверждению отчетов об их исполнении не допускается.

Согласно ч. 5 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, проектам решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, проектам решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросам изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки проводятся общественные обсуждения или публичные слушания, порядок организации и проведения которых определяется уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования с учетом положений законодательства о градостроительной деятельности.

Однако проведение публичных слушаний является, по сути, необходимым этапом (мерой) для принятия документов в области градостроительной деятельности, и следовательно реализацией полномочий, предусмотренных нормами ГрСК РФ (ч. 1 ст. 32, ч. 8 ст. 39, ч. 5 ст. 40, ч. 13 ст. 46), а также в области благоустройства территорий.

В связи с изложенным, в случае перераспределения указанных полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, организация и проведение публичных слушаний должны осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации. При этом участниками данных публичных слушаний будут являться жители соответствующих муниципальных образований, на территориях которых органы государственной власти субъектов Российской Федерации будут реализовывать указанные полномочия.

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

**Ответ.** В соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 19 ЖК РФ муниципальным жилищным фондом признается 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 категорий 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, МУПом или муниципальным учреждением, в связи с прохождением службы, в связи с избранием на выборные должности в органы местного самоуправления.

Согласно п. 3 ч. 2 ст. 104 ЖК РФ категории граждан, которым предоставляются служебные жилые помещения в муниципальном жилищном фонде, устанавливаются органом местного самоуправления.

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 Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

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

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

**Ответ.** Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 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). При этом такое перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принявшего данный закон.

Полагаем, что указанный новый правовой институт должен применяться с учетом следующих правовых позиций.

В-первых, исходя из принципа юридической иерархии актов, возможность перераспределения законом субъекта Российской Федерации 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 декабря 2014 г. № 485-ФЗ утвердил такой подход.

Во-вторых, следует отметить, что в Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 132) предусматривается единственно возможный способ передачи государственных полномочий органам местного самоуправления – путем 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 «перераспределенные» таким образом полномочия остаются полномочиями по решению вопросов местного значения, осуществление которых временно передается 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 путем наделения законом субъекта Российской Федерации органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, причем перечень полномочий, которые могут передаваться, исчерпывающим образом определен п. 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 апреля 1998 г. № 55-ФЗ (далее – Хартия), 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 ею принципом субсидиарности (ч. 3 и 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 учетом объема 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 Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и в соответствии с которыми осуществляется формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (ст. 13–15 и 65).

Из изложенных в Постановлении от 30 июня 2006 г. № 8-П и Определении от 7 декабря 2006 г. № 542-О правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации 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 учет позиции органов местного самоуправления.

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

С учетом применения указанных правовых позиций, полагаем, что данный правовой институт, при правильном его применении, может быть эффективным инструментом реализации полномочий с учетом 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.** Возможно ли законами субъекта Российской Федерации передать в порядке перераспределения (ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ) полномочия по предоставлению земельных участков, 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 положениям п. 2 ст. 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 137-ФЗ) предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется:

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

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

органом местного самоуправления муниципального района в отношении земельных участков, расположенных на территории сельского поселения, входящего в состав этого муниципального района, и земельных участков, расположенных на межселенных территориях муниципального района.

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. Полномочие по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, не подпадает под перечни вопросов местного значения, установленные ст. 14, 15, 16, 16.2 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 городских поселений органам местного самоуправ-

ления муниципальных районов на основе соглашений, указанных в ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ.

Согласно ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, п. 6.1 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ законами субъекта Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Такая возможность в отношении перераспределения полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации по распоряжению землями, государственная собственность на которые не разграничена, установлена п. 4 ст. 2 Федерального закона № 137-ФЗ (в редакции Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 485-ФЗ).

В связи с изложенным, в случае отсутствия в отдельных поселениях организационных, кадровых и финансовых ресурсов осуществлять полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, данные полномочия законом соответствующего субъекта Российской Федерации могут быть перераспределены от органов местного самоуправления поселений органам государственной власти данного субъекта Российской Федерации.

При этом нормы ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ и Федерального закона № 485-ФЗ предусматривают возможность перераспределения полномочий только от органов местного самоуправления к органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение законами субъекта Российской Федерации (равно как и иными правовыми актами субъекта Российской Федерации) 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.** Допускается ли согласно ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ осуществлять законами субъекта Российской Федерации 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 Российской Федерации полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов, поскольку в них идет речь только о перераспределении полномочий между органами

местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом данные нормы не отменяют положений о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (гл. 4 Федерального закона № 131-ФЗ). Таким образом, институт перераспределения полномочий следует трактовать довольно узко – как право субъекта Российской Федерации своим законом на определенный срок изымать из компетенции муниципального образования и обращать к собственному исполнению некоторые полномочия по решению вопросов местного значения.

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

**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 Российской Федерации. При этом такие законы субъекта Российской Федерации должны вступать в силу с начала очередного финансового года.

Указанные требования Федерального закона № 131-ФЗ о сроке перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации установлены в целях обеспечения стабильности такого перераспределения на срок действия соответствующего закона субъекта Российской Федерации, поэтому внесение изменений в данный закон субъекта Российской Федерации 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 Российской Федерации путем их перераспределения законом субъекта Российской Федерации за счет 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 Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и в соответствии с которыми осуществляется формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (ст. 13–15 и 65).

Из изложенных в Постановлении от 30 июня 2006 г. № 8-П и Определении от 7 декабря 2006 г. № 542-О правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации 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 учет позиции органов местного самоуправления и в том случае, когда муниципальное образование выступает в роли получателя имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, т. е. при передаче имущества из федеральной собственности в собственность муниципальную.

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

**Вопрос.** Следует ли отличать процедуру перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, предусмотренную ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, от процедуры разграничения полномочий между уровнями публичной власти?

**Ответ.** Российская Федерация является федеративным государством, его федеративное устройство основано в том числе, на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 1, ч. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации).

Согласно ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъекта Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Полагаем, что процедуру перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной вла-

сти субъекта Российской Федерации следует отличать от процедуры разграничения полномочий между уровнями публичной власти, которая осуществляется путем отнесения в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и в ряде случаев принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации к компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления собственных полномочий по решению тех или иных вопросов по предметам их ведения. В то время как перераспределение подразумевает временную передачу полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов Российской Федерации во изменение установленного федеральными законами разграничения полномочий.

**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 № 131-ФЗ органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия, необходимые для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Из ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ 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 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее – Федеральный закон № 161-ФЗ).

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 свое развитие в специальной норме п. 4 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которой органы местного самоуправления обладают полномочиями по установлению тарифов на услуги, предо-



ставляемые муниципальными предприятиями. Законодатель предоставил данное право в отношении любых услуг организаций данного вида, поскольку, как уже было отмечено, деятельность муниципально-го предприятия не может не 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 определенных товаров и услуг по минимальным ценам). Регулирование тарифов на услуги и товары предприятия в такой ситуации является необходимым способом достижения целей создания этой организации.

**Вопрос.** Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусмотрена разработка административных регламентов предоставления муниципальных услуг. Требуется ли разработка указанных регламентов на услуги, предоставляемые муниципальными учреждениями?

**Ответ.** В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ) муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления (далее – муниципальная услуга), – деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и уставами муниципальных образований, а также в пределах предусмотренных указанным Федеральным законом прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, прав органов местного самоуправления на участие в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со ст. 19 указанного Федерального закона), если это участие предусмотрено федеральными законами, прав органов местного самоуправления на решение иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в случае принятия муниципальных правовых актов о реализации таких прав.

Федеральный закон № 210-ФЗ регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением муниципальных услуг органами местного самоуправления. Кроме того, его действие распространяется

на деятельность организаций, участвующих в предоставлении муниципальных услуг.

Необходимо также учитывать положение Федерального закона № 210-ФЗ о том, что услуги, предоставляемые муниципальными учреждениями, в которых размещается муниципальное задание, подлежат включению в реестр государственных или муниципальных услуг и предоставляются в электронной форме в том случае, если указанные услуги включены в перечень, установленный Правительством Российской Федерации. Перечень услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг, предоставляемых в электронной форме, утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2011 г. № 729-р (далее – Перечень). К услугам, оказываемым муниципальными учреждениями и организациями, раздел III указанного Перечня относит определенные услуги в сфере образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунального хозяйства. Анализ характера услуг показывает, что по своему содержанию они являются информационно-документационными. В перечне, например, предусмотрены: прием заявлений о зачислении в муниципальные образовательные учреждения, реализующие основную образовательную программу дошкольного образования (детские сады), а также постановка на соответствующий учет; предоставление информации о реализации программ начального и среднего профессионального образования, а также дополнительных профессиональных образовательных программ; запись на прием к врачу в медицинскую организацию, подведомственную органам местного самоуправления; выдача гражданам медицинской организацией, подведомственной органам местного самоуправления, направлений на прохождение медико-социальной экспертизы; прием документов, необходимых для согласования перепланировки и (или) переустройства жилого (нежилого) помещения, а также выдача соответствующих решений о согласовании или об отказе; выдача копии финансово-лицевого счета, выписки из домовой книги, справок и иных документов в сфере жилищно-коммунального хозяйства, выдача которых относится к полномочиям соответствующего муниципального учреждения.

Приведенные нормы Федерального закона № 210-ФЗ позволяют сделать вывод о том, что разработка административных регламентов необходима в тех случаях, когда муниципальная услуга включена в Перечень, а обеспечение предоставления иных услуг, например, в области здравоохранения должно осуществляться в соответствии с положениями законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, которыми предусмотрено установление стандартов медицин-

ской помощи, стандартов оснащения организаций здравоохранения медицинским оборудованием и других федеральных стандартов в сфере здравоохранения.

## **НАДЕЛЕНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ**

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

**Вопрос.** В ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным 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 Российской Федерации должно было до 1 января 2005 года внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроекты, с целью приведения федеральных законов в соответствие с Федеральным законом № 131-ФЗ.

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

**Ответ.** Да, обязаны. В соответствии с Конституцией Российской Федерации федеральные законы имеют верховенство и применяются на всей территории Российской Федерации и не могут противоречить положениям Конституции Российской Федерации и федеральным конституционным законам (ч. 2 ст. 4, ч. 2 ст. 15). Следовательно, федеральные законы имеют равную юридическую силу и их положения должны применяться до утраты ими юридической силы, в том числе признания их недействующими в судебном порядке.

В силу ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с данным Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными

полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. Таким образом, любые дополнительные (не подпадающие под перечень вопросов местного значения) полномочия, закрепленные иными федеральными законами, даже не переданные в установленном порядке, рассматриваются как делегированные государственные полномочия.

Согласно ч. 2 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ основанием для отказа от исполнения государственных полномочий является только признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным ст. 19 данного Федерального закона.

Согласно ч. 5 ст. 7 Федерального закона № 131-ФЗ если орган местного самоуправления полагает, что федеральный закон не соответствует Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, вопрос о соответствии федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации разрешается соответствующим судом. До вступления в силу решения суда о признании федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации или отдельных их положений не соответствующими Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, принятие муниципальных правовых актов, противоречащих соответствующим положениям федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, не допускается.

Соответственно, органы местного самоуправления вправе оспаривать в судебном порядке положения федеральных законов, закрепляющие за ними государственные полномочия, не переданные в установленном порядке. При этом следует иметь в виду, что в ст. 76 Конституции Российской Федерации не определяется иерархия актов внутри одного их вида, в данном случае – федеральных законов; ни один федеральный закон в силу ст. 76 Конституции Российской Федерации не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1999 г. № 182-О). Позже Конституционный Суд Российской Федерации несколько скорректировал свою позицию и указал, что хотя ни один федеральный закон не имеет преимущества перед другими федеральными законами с точки зрения определенной непосредственно Конституцией Российской Федерации иерархии нормативных актов, однако приоритетными признаются нормы того закона, который специально предназначен для регулирования соответствующих отношений; федеральный законодатель вправе установить приоритет одного федерального закона перед иными федеральными законами в регулировании определенных отношений (Постановление от 29 июня 2004 г. № 13-П). В связи с этим положения Федерального закона № 131-ФЗ, устанавливающие его приоритет перед иными федеральными законами в регулировании местного самоуправления, имеют право на существование (ч. 2 ст. 4, ч. 3 ст. 5 и др.). Однако в настоящее время законодательством не предусмотрена процедура признания норм одних федеральных законов не соответствующими другим федеральным законам. Поэтому нормы федеральных законов, закрепляющие за органами местного самоуправления государственные полномочия, не переданные в установленном порядке, могут быть оспорены только в Конституционном Суде Российской Федерации на соответствие Конституции Российской Федерации, а не в Верховном Суде Российской Федерации на соответствие ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ.

Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 187-ФЗ была признана утратившей силу ч. 7 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ, которая предусматривала, что положения федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансо-

вый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий. Эта норма позволяла рассматривать законы, наделяющие органы местного самоуправления государственными полномочиями, как не вступившие силу и, соответственно, не подлежащие применению в случае, если законом о бюджете не предусмотрено предоставление субвенций на осуществление таких полномочий. Следовательно, в настоящее время все федеральные законы, закрепляющие за органами местного самоуправления государственные полномочия, даже не переданные в установленном порядке и не обеспечиваемые субвенциями из федерального бюджета, являются действующими и подлежат исполнению.

Однако следует иметь в виду, что к таким полномочиям в полной мере применяется ч. 5 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающая, что финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Соответственно, органы местного самоуправления вправе рассчитывать на возмещение своих расходов, понесенных в связи с исполнением государственных полномочий, не обеспеченных субвенциями, и добиваться этого как во внесудебном (путем обращения в Минфин России), так и в судебном порядке. Имеется достаточно обширная, устоявшаяся судебная практика об удовлетворении таких исков органов местного самоуправления (см., например, Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 21 августа 2013 г. № ВАС-10712/13 по делу № А28-9467/2012).

### **Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (статья 20)**

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

**Ответ.** Общие требования к приему на обучение в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, определены ст. 55 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об образовании). Так, согласно ч. 1 указанной статьи прием на обучение в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, проводится на принципах равных условий приема для всех поступающих, за исключением лиц, которым в соответствии с настоящим Федераль-

ным законом предоставлены особые права (преимущества) при приеме на обучение. Прием на обучение по основным общеобразовательным программам и образовательным программам среднего профессионального образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов проводится на общедоступной основе, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом. Дети с ограниченными возможностями здоровья принимаются на обучение по адаптированной основной общеобразовательной программе только с согласия родителей (законных представителей) и на основании рекомендаций психолого-медико-педагогической комиссии (ч. 3 ст. 55 Федерального закона об образовании).

Правила приема в конкретную организацию, осуществляющую образовательную деятельность, на обучение по образовательным программам устанавливаются в части, не урегулированной законодательством об образовании, организацией, осуществляющей образовательную деятельность, самостоятельно (ч. 9 ст. 55 Федерального закона об образовании). Тем самым, органы местного самоуправления вправе регулировать вопросы приема детей в дошкольные образовательные учреждения только в отношении муниципальных дошкольных образовательных учреждений, в качестве учредителей последних. При этом в любом случае такое регулирование должно соответствовать федеральному законодательству.

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

Что касается ч. 5 ст. 20 Федерального закона № 131-ФЗ, то в ней речь идет об установлении дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан за счет средств местного бюджета. Подразумевается, что такие меры повышают уровень социального обеспечения некоторых, социально незащи-

щенных категорий населения по сравнению с общим гарантированным уровнем, но не в ущерб ему. В условиях дефицита мест в дошкольных образовательных учреждениях первоочередное их предоставление одним гражданам приведет к отказу в этом другим, то есть к ухудшению социального и правового положения одних категорий граждан за счет предоставления льгот другим. По существу, в таком случае речь идет не об установлении дополнительных (по отношению к общему уровню) мер социальной поддержки, а о регулировании степени социального обеспечения различных категорий граждан, что не относится к компетенции органов местного самоуправления.

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

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

**Ответ.** В соответствии со ст. 132 Конституции Российской Федерации отдельными государственными полномочиями могут наделяться исключительно органы местного самоуправления. Аналогичная норма закреплена в гл. 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, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Таким образом, Федеральный закон № 131-ФЗ выделил два основных признака органа местного самоуправления – 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, закрепленная 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 Федерального закона № 131-ФЗ, избираться непосредственно населением или образовываться представи-



тельным органом муниципального образования и наделяться уставом муниципального образования соответствующими полномочиями. При наделении 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. Например, Уставом Белозерского муниципального района Вологодской области в качестве иных органов местного самоуправления предусмотрены: финансовое управление района, управление имущественных отношений района и управление образования района.

Указанные 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 Российской Федерации, вправе ли органы местного самоуправления не исполнять указанные отдельные государственные полномочия или отказаться от их исполнения?

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

В случае недофинансирования или задержки финансирования органов местного самоуправления на исполнение отдельных государственных полномочий, которыми они наделены, органы местного самоуправления, физические и юридические лица, понесшие ущерб в результате этого, а также прокуроры вправе оспорить действия (бездействие) органов государственной власти, ответственных за обеспечение органов местного самоуправления финансовыми средствами в установленном порядке.

В случае несоответствия объема 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 с положениями гл. 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и в ином судебном порядке. К настоящему моменту накоплена достаточно обширная, устоявшаяся судебная практика об удовлетворении исков органов местного самоуправления о возмещении им убытков в связи исполнением государственных полномочий, не обеспеченных достаточным финансированием (см., например, Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 21 августа 2013 г. № ВАС-10712/13 по делу № А28-9467/2012). При этом следует иметь в виду, что согласно отдельным правовым позициям, орган местного самоуправления должен сначала обратиться в соответствующий финансовый орган, и только в случае отказа в предоставлении недостающих средств обжаловать эти действия (бездействия) и требовать возмещения убытков (см., например, Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 19 января 2018 г. № Ф01-6054/2017 по делу № А79-10351/2015).

Норма ч. 3 ст. 20 Федерального закона 131-ФЗ не может быть основанием для неисполнения или отказа от исполнения закона, наделившими органы местного самоуправления 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 ее наступления в связи с неисполнением полномочий возложенных на них законом. Согласно ч. 2 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ основанием для отказа от исполнения государственных полномочий является только признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным ст. 19 данного Федерального закона. В случае обращения граждан с жалобами на действия (бездействие) органов местного самоуправления по предоставлению каких-либо льгот (оказанию услуг), которые подлежат исполнению ими, но за счет средств вышестоящего бюджета, суды последовательно удовлетворяют такие иски.

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

### **Местный референдум (статья 22)**

**Вопрос.** Можно ли вынести на местный референдум вопрос о преобразовании муниципального образования?

**Ответ.** В соответствии с п. 3 ст. 12 Федерального закона № 67-ФЗ предметом местного референдума могут быть только вопросы местного значения. Это положение исходит из конституционной нормы о том, что местное самоуправление в России обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Аналогичная норма содержится в ч. 1 ст. 22 Федерального закона № 131-ФЗ.

Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, которые решаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом № 131-ФЗ населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Перечни вопросов местного значения определены в ст. 14, 15, 16, 16<sup>2</sup> указанного закона. Именно на их основе федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум.

Кроме этого, Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрено, что на местном референдуме может определяться структура органов местного самоуправления в случае образования на межселенных территориях вновь образованного муниципального образования или в случае преобразования существующего муниципального образования (ч. 5 ст. 34). Также на местном референдуме или на сходе граждан

решаются вопросы введения и использования средств самообложения граждан (разовых платежей граждан, осуществляемых для решения конкретных вопросов местного значения) (ст. 56).

Вынесение на местный референдум каких-либо иных вопросов федеральным законодательством не предусмотрено.

В число вопросов местного значения городского поселения, установленных ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ, не входит вопрос о преобразовании муниципального образования.

Таким образом, предложенный вами вопрос не может быть вынесен на местный референдум.

Вместе с тем необходимо отметить, что в соответствии положениями ч. 3 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений.

Принятию представительным органом муниципального образования решения по указанному вопросу в соответствии со ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ в обязательном порядке должны предшествовать публичные слушания, на которых должны быть обсуждены проекты соответствующих правовых актов. При этом согласно ч. 4 указанной статьи порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений.

### **Муниципальные выборы (статья 23)**

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

**Ответ.** В соответствии с ч. 3 ст. 23 Федерального закона № 131-ФЗ законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. В соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации вида-

ми избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

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

Таким образом, установление законом субъекта Российской Федерации только одной избирательной системы, применяемой при проведении муниципальных выборов, не соответствует Федеральному закону.

**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 кандидатами, выдвинутыми по спискам, поданным 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 самоуправ-

ления 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 отзывным, 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 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 замещаются 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 населенного пункта или поселения (ст. 25<sup>1</sup>).

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

Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные 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 муниципального образования. 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.

Обращаем внимание, что 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 объеме к нему не применяются.

С учетом того, что сход граждан осуществляет полномочия представительного органа местного самоуправления, в том числе отнесенные 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, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соот-

ветствии с законом субъекта Российской Федерации (ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ), целесообразно в законе субъекта Российской Федерации подробно прописать 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.** В федеральном законодательстве следует прописать, что местное самоуправление осуществляется не только органами местного самоуправления, но и органами ТОС и, что ТОС имеет право на решение вопросов местного значения, включая владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом, а также другие права. Когда соответствующие нормы будут внесены в Федеральный закон № 131-ФЗ?

**Ответ.** Решение целого ряда проблем, связанных с привлечением населения к участию в местном самоуправлении, зависит от органов местного самоуправления, которые призваны разработать формы наиболее эффективного сотрудничества с населением муниципального образования.

Местное самоуправление – важнейший институт, одновременно соединяющий в себе функции публичной власти и института гражданского общества. Это пересечение происходит именно в организациях ТОС.

Обращаем внимание, что органы ТОС не входят в систему органов местного самоуправления и, следовательно, не являются органами, через которые осуществляется власть народа. При этом ТОС – это легальный механизм вовлечения граждан в решение публичных дел по месту своего проживания.

Не являясь самостоятельным уровнем публичной власти, ТОС тем не менее признается одним из институтов местного самоуправления. По замыслу законодателя, на этом уровне не требуются инструменты публично-властного воздействия и полномочия по изданию правовых актов, а достаточно механизмов самоорганизации населения. Определение оптимальных путей решения локальных проблем населения и добровольное исполнение жителями принимаемых на себя обязательств должны составлять основное содержание ТОС.

Федеральный закон № 131-ФЗ называет территории проживания граждан, в пределах которых может осуществляться ТОС: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением. Закон оставляет открытым этот перечень, он



может дополняться иными территориями проживания граждан. Считается, что одно из принципиальных отличий ТОС от иных общественных организаций состоит в том, что на определенной территории может быть создано только одно ТОС.

Порядок организации и осуществления ТОС, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяют уставом муниципального образования или специальным нормативным правовым актом (положением о порядке осуществления ТОС), принимаемым представительным органом муниципального образования. В этом документе должны быть решены вопросы определения территорий, на которых осуществляется общественное самоуправление; установлены дополнительные гарантии прав органов ТОС при их взаимодействии с органами местного самоуправления и другие.

Федеральный закон № 131-ФЗ не предусматривает обязательства по передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления органам ТОС. Однако он и не запрещает органам местного самоуправления по своей инициативе предусматривать механизмы взаимодействия с органами ТОС для осуществления некоторых полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. На практике органы местного самоуправления нередко передавали органам ТОС на основе соглашений отдельные функции, связанные с решением вопросов местного значения на соответствующей территории (озеленение; обустройство детских площадок и мест отдыха; охрана водоемов; поддержание в порядке дорог, тротуаров, колодцев, других объектов коммунального хозяйства и благоустройства; организация досуга населения; воспитательная, спортивная, культурно-массовая работа и т. д.). Такие соглашения предусматривали передачу органам ТОС необходимых финансовых и материальных ресурсов, а также осуществление контроля за их использованием.

В сегодняшних условиях во избежание коллизий с законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд финансово-имущественные отношения между органами местного самоуправления и органами ТОС должны строиться не как гражданско-правовые, а как публично-правовые отношения, предполагающие в рамках закона оказание им целевой финансовой помощи (субсидий).

В обращении предлагается закрепить в федеральном законодательстве, что местное самоуправление осуществляется не только органами местного самоуправления, но и органами ТОС и, что ТОС имеет право на решение вопросов местного значения, включая владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом, а также другие права. Такие предложения не соответствуют правовой природе ТОС и поэтому не могут быть поддержаны.

**Вопрос.** Возможно ли заключение срочного трудового договора между органами местного самоуправления и председателями ТОС и оплата их труда за счет 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 определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Направления расходования финансовых средств на поддержку деятельности органов ТОС предусматриваются с учетом необходимости осуществления органами ТОС своих полномочий в соответствии с уставом ТОС, в том числе на финансовую поддержку при проведении культурных, спортивных 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 путем финансовой поддержки органов ТОС, оказываемой в соответствии с БК РФ (в том числе путем предоставления субсидий некоммерческим организациям), муниципальными правовыми актами, предусматривающими порядок и условия оказания такой поддержки.

При этом Федеральным законом № 131-ФЗ не предусматривается возможность заключения с председателями ТОС срочных трудовых договоров и оплаты их труда за счет средств местного бюджета, поскольку трудовых отношений между ними не возникает.

**Вопрос.** Граждане участвуют в ТОС по месту их жительства. Должны ли граждане быть зарегистрированы на соответствующей терри-

тории? Если нет, то каким образом определяется и подтверждается факт проживания гражданина на данной территории?

**Ответ.** В соответствии с Законом РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» место жительства – жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства. Данное понятие применяется во всех случаях, когда в законодательстве идет речь о месте жительства гражданина, в том числе в положениях Федерального закона № 131-ФЗ, касающихся организации ТОС.

**Вопрос.** Каков учет в законодательстве Российской Федерации особенностей создания и работы ТОС, являющихся юридическими лицами?

**Ответ.** ТОС является важной формой самоорганизации граждан для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения, выражения своей гражданской активности в муниципалитете.

ТОСы являются серьезным инструментом как для повышения гражданской активности населения, так и для решения проблем муниципальных образований, в том числе через привлечение внебюджетных ресурсов и развитие добровольческого движения.

Популяризация и распространение лучших практик работы органов ТОС, стимулирование создания территориального общественно-самоуправления в муниципальных образованиях должно являться перспективным направлением работы органов местного самоуправления.

Этот институт существует давно и положительно зарекомендовал себя во многих населённых пунктах, особенно в сельских поселениях. Существует обширная практика и в крупных городах, где ТОСы стали настоящими помощниками муниципальной власти.

К сожалению, в последнее время в отношении ТОСов возникли некоторые проблемы в части определения их статуса в качестве юридического лица. Изменения в ГК РФ 2014 года отнесли ТОСы к общественным организациям. А в них, как известно, предполагается индивидуальное членство, что противоречит правовой природе ТОС, в котором такого членства нет и быть не может, как не может его быть в любом территориальном местном сообществе. Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного

самоуправления неоднократно отмечалось, что поиск возможных путей решения этой проблемы должен быть в русле политико-правовой природы ТОС. Существующее положение дел может привести к ситуации, при которой ТОСов с юридическим лицом в России не будет, а нет юридического лица, нет и хозяйственного взаимодействия с местной властью, нет и собственной хозяйственной деятельности, направленной на решение уставных задач.

Процесс исправления данной ошибки запущен. По итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, состоявшегося 5 августа 2017 года, Правительству Российской Федерации поручено представить предложения о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих, среди прочего, установление особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации и предоставление территориальному общественному самоуправлению мер поддержки, предусмотренных для социально ориентированных некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг. Соответствующий законопроект готовится, однако работа по нему идет трудно, поскольку, необходимо внесение соответствующих изменений в ряд законодательных актов, и в том числе в ГК РФ (в ч. 3 ст. 50), выделив ТОС в отдельную организационно-правовую форму некоммерческой организации, в которую выделены, например, товарищества собственников жилья и товарищества собственников недвижимости в целом (хотя они, в отличие от ТОС, не только допускают, но и предполагают индивидуальное членство). До этих изменений в ГК РФ (до 2014 года) ТОС как раз и являлся отдельной формой некоммерческой организации.

При внесении указанного законопроекта в Государственную Думу он будет самым внимательным образом проработан Комитетом по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления.

**Вопрос.** Возможно ли введение самообложения в ТОСах?

**Ответ.** Согласно нормам Федерального закона от 5 декабря 2017 г. № 389-ФЗ были внесены изменения в ст. 25<sup>1</sup> и 56 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающие, что вопросы введения и использования указанных в данных нормах разовых платежей граждан решаются на местном референдуме, а в случаях, предусмотренных п. 4 и 4<sup>1</sup> ч. 1 ст. 25<sup>1</sup> данного Федерального закона, на сходе граждан (ч. 2 ст. 56 Федерального закона № 131-ФЗ).

Положения п. 4 и 4<sup>1</sup> ч. 1 ст. 25<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что сход граждан может проводиться в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, по вопросу о введении

и об использовании средств самообложения граждан, а также в населенном пункте, входящем в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, городского округа либо расположенном на межселенной территории в границах муниципального района, по вопросу введения и использования средств самообложения граждан на территории данного населенного пункта.

Нормами соответствующего законопроекта № 58281-7 в первоначальной редакции его авторами предлагалось внести изменения в положения Федерального закона № 131-ФЗ в целях предоставления возможности введения и использования средств самообложения граждан на части территории поселения в границах территориального общественного самоуправления (ТОС).

В частности, законопроектом предлагалось дополнить ч. 7 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ новым пунктом, согласно которому к исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих ТОС, предусматривалось отнести осуществление собственных инициатив по вопросам местного значения, в том числе принятие решений по вопросам введения и использования средств самообложения. Также предлагалось внести изменения в ст. 56 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающие возможность решения вопросов введения и использования средств самообложения граждан не только на местном референдуме (сходе граждан) в пределах территории муниципального образования, но и на собрании граждан, осуществляющем ТОС (на части территории поселения в границах ТОС).

В Комитете Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления само по себе предложение предусмотреть в Федеральном законе № 131-ФЗ возможность введения и использование средств самообложение граждан на части территории поселения не вызвало и не вызывает возражений.

Вместе с тем, по мнению комитета необходимо учитывать, что согласно п. 3 ч. 8 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ органы ТОС могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами ТОС и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета. Таким образом, возможность осуществления деятельности ТОС за счет средств граждан, проживающих на соответствующей территории, уже предусмотрена Федеральным законом № 131-ФЗ. Однако данные положения не предполагают обязательность взимания указанных средств с граждан.

Следует иметь в виду, что местный референдум и сход граждан представляют собой непосредственное выражение воли граждан по осуществлению местного самоуправления, то есть являются формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

В соответствии с п. 8 ст. 70 Федерального закона № 67-ФЗ референдум признается не состоявшимся в случае, если в нем приняло участие не более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума на территории проведения референдума. Согласно ч. 2 ст. 25<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ сход граждан, предусмотренный настоящей статьей, правомочен при участии в нем более половины обладающих избирательным правом жителей населенного пункта или поселения. Решение такого схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления (ч. 7 ст. 22 Федерального закона № 131-ФЗ). Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения (ч. 7 ст. 25 Федерального закона № 131-ФЗ).

Согласно ч. 6 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ для признания правомочности собрания граждан по вопросам организации и осуществления ТОС достаточно участия в нем одной трети жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

Оформление членства или участия в ТОС не предусмотрено. Следует также отметить, что на территории, на которой осуществляется ТОС, могут проживать граждане, которые в деятельности ТОС участия не принимают. При этом система ТОС создана не во всех поселениях, поэтому воспользоваться предлагаемым законопроектом механизмом введения и использования средств самообложения граждан можно будет не во всех поселениях. При этом нормы законопроекта № 58281-7 в первоначальной редакции не предусматривали возможность введения средств самообложения граждан на части территории городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородской территории города федерального значения, а также внутригородских районов, что значительно ограничивало применение предлагаемого института на практике.

Ч. 2 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что решение, принятое на местном референдуме (сходе) граждан, является актом высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов. Решения собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, не отнесены

Федеральным законом № 131-ФЗ к муниципальным правовым актам, поэтому не могут иметь для граждан обязательных правовых последствий и носить для них обязательный характер.

В связи с изложенным решения собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, не могут быть отнесены к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и их принятие не может служить основанием для введения института средств самообложения, имеющим признаки обязательности для исполнения гражданами. Под ТОС понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения (ч. 1 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ). В связи с этим использование института ТОС для введения и использования средств самообложения граждан не соответствует его сути и назначению.

В своем заключении на первоначальную редакцию законопроекта № 58281-7 комитет указывал, что процедура проведения местного референдума по вопросам введения и использования средств самообложения граждан на всей территории муниципального образования носит сложный и длительный характер, а также требует привлечения значительных организационных и финансовых ресурсов для его проведения. При этом строительство объектов, организация предоставления общественных услуг не во всех случаях осуществляется в отношении всех жителей соответствующего муниципального образования одновременно.

В связи с этим, по мнению комитета, вопрос о взимании средств самообложения граждан на части территории муниципального образования должен решаться путем применения одной из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, в частности, путем проведения схода граждан. При этом проведение указанного схода возможно допустить в населенном пункте, входящим в состав поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района, городского округа, что позволит создать необходимые правовые, организационные, материально-технические условия для выражения беспрепятственного волеизъявления всех жителей соответствующего населенного пункта по вопросу самообложения.

В связи с изложенным Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления предложил авторам законопроекта в соответствии с п. «а» ч. 6 ст. 112 Регламента Государственной Думы изменить его текст с учетом указанных замечаний и предложений. При этом авторы законопроекта № 58281-7 согла-

сились с данными предложениями комитета, и законопроект был принят в редакции, предусмотренной Федеральным законом от 5 декабря 2017 г. № 389-ФЗ.

Дополнительно обращаем внимание, что в силу особенностей административно-территориального деления в ряде муниципальных образований проведение схода граждан по вопросу введения и использования средств самообложения граждан на территории населенного пункта, входящего в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, городского округа либо расположенного на межселенной территории в границах муниципального района, не всегда является приемлемым.

В ряде муниципальных образований указанные населенные пункты представляют достаточно крупные административно-территориальные единицы или в уставах некоторых муниципальных образований административно-территориальное деление на соответствующих территориях четко не определено (например, города Казань, Пермь).

В связи с этим комитет продолжает работу по поиску оптимальных вариантов расширения возможности проведения схода граждан по указанным вопросам на части территории муниципальных образований, в том числе в пределах границ ТОС. При этом полагаем, что принятие решения о введении самообложения граждан в пределах границ ТОС путем проведения опроса граждан представляется неправомерным, поскольку опрос граждан не может обеспечить прямого волеизъявления большинства жителей соответствующих территорий относительно решения данного вопроса и его результаты не могут носить обязательного характера (ст. 31 Федерального закона № 131-ФЗ).

### **Староста сельского населенного пункта (статья 27<sup>1</sup>)**

**Вопрос.** Предоставляет ли действующая редакция Федерального закона № 131-ФЗ (в рамках ст. 33) возможность осуществления старостой своих полномочий в городских населенных пунктах?

**Ответ.** Федеральным законом от 18 апреля 2018 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления» (далее – Федеральный закон № 83-ФЗ) внесены изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, направленные на оптимизацию форм взаимодействия органов местного самоуправления и населения с целью расширения возможностей жителей влиять на решения, принимаемые органами местного самоуправления.

По итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, состоявшегося 5 августа 2017 года в городе Кирове, было предложено определить правовые



основы института сельского старосты в сельском населенном пункте, расположенном в поселении, городском округе или на межселенной территории.

В этой связи на основе анализа практики функционирования сельских старост в Федеральном законе № 131-ФЗ предусмотрены единые основы правового статуса и деятельности старосты сельского населенного пункта.

Согласно ч. 1 ст. 27<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ для организации взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов местного значения в сельском населенном пункте, расположенном в поселении, городском округе или на межселенной территории, может назначаться староста сельского населенного пункта.

Назначение старосты в городском населенном пункте Федеральным законом № 131-ФЗ не предусмотрено.

Законы субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы деятельности и статуса старост сельских населенных пунктов (сельских старост), подлежат приведению в соответствие с положениями Федерального закона № 131-ФЗ о старосте сельского населенного пункта в течение шести месяцев со дня вступления в силу Федерального закона № 83-ФЗ.

Перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении, установленный Федеральным законом № 131-ФЗ, не является исчерпывающим.

Наряду с предусмотренными Федеральным законом № 131-ФЗ 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 Российской Федерации, Федеральному закону № 131-ФЗ и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 33 Федерального закона № 131-ФЗ).

Поскольку «институт сельских старост» урегулирован ст. 27<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ, использование в отношении него указанных выше норм ст. 33 невозможно.

## Публичные слушания (статья 28)

**Вопрос.** Обязана ли администрация городского округа выдавать жителям по их письменному обращению копии протоколов прошедших публичных слушаний, в которых участвовали жители данного городского округа?

**Ответ.** Ч. 4 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ закреплено, что порядок организации и проведения публичных слушаний по проектам и вопросам, указанным в ч. 3 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ, определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений.

Вместе с тем следует отметить, что Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 455-ФЗ) в ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ были внесены изменения, предусматривающие, среди прочего, что по проектам градостроительных документов, в том числе генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов и т. д. в обязательном порядке проводятся общественные обсуждения или публичные слушания, порядок организации и проведения которых определяется уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования с учетом положений законодательства о градостроительной деятельности.

При этом следует учитывать, что Федеральным законом № 455-ФЗ, наряду с публичными слушаниями, был введен институт «общественного обсуждения» градостроительных документов, предполагающий преимущественно «заочный» формат обсуждения (направление своего мнения по обсуждаемому вопросу организатору обсуждения, например посредством информационно-телекоммуникационной сети Интернет), в то время как институт публичных слушаний, предполагает непосредственное «очное» обсуждение (присутствие лиц, желающих принять участие в обсуждении, в определенном месте) и представляет форму очного участия населения в управлении делами государства и/или местного сообщества, и это право защищено ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации.

Порядок проведения публичных слушаний (общественных обсуждений) по проектам градостроительных документов достаточно подробно урегулирован нормами ст. 5<sup>1</sup> ГрСК РФ, введенной Федеральным законом № 455-ФЗ.

Согласно ч. 1 ст. 5<sup>1</sup> Грск РФ общественные обсуждения или публичные слушания по вышеуказанным документам проводятся в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и с учетом положений Грск РФ, за исключением случаев, предусмотренных Грск РФ и другими федеральными законами.

В соответствии с ч. 4 ст. 5.1 Грск РФ процедура проведения общественных обсуждений включает, среди прочего, этапы по: подготовке и оформлению протокола общественных обсуждений; подготовке и опубликованию заключения о результатах общественных обсуждений (п. 4 и 5 ч. 4 ст. 5<sup>1</sup> Грск РФ).

Вместе с тем, в случае выбора такой формы публичного рассмотрения проектов муниципальных правовых актов как общественные обсуждения, организатор общественных обсуждений в соответствии с ч. 16 ст. 5.1 Грск РФ должен обеспечить равный доступ к проекту, подлежащему рассмотрению на общественных обсуждениях, всех участников общественных обсуждений (в том числе путем предоставления при проведении общественных обсуждений доступа к официальному сайту, информационным системам в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг и (или) помещениях органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, подведомственных им организаций).

При этом, согласно ч. 17 ст. 5<sup>1</sup> Грск РФ официальный сайт и (или) информационные системы, которые в соответствии с ч. 24 ст. 5<sup>1</sup> Грск РФ определяются уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования на основании положений Грск РФ, среди прочего, должны обеспечивать возможность:

1) проверки участниками общественных обсуждений полноты и достоверности отражения на официальном сайте и (или) в информационных системах внесенных ими предложений и замечаний;

2) представления информации о результатах общественных обсуждений, количестве участников общественных обсуждений.

Ч. 20 ст. 5<sup>1</sup> Грск РФ прямо указывает, что участник общественных обсуждений или публичных слушаний, который внес предложения и замечания, касающиеся проекта, рассмотренного на общественных обсуждениях или публичных слушаниях, имеет право получить выписку из протокола общественных обсуждений или публичных слушаний, содержащую внесенные этим участником предложения и замечания.

На основании протокола общественных обсуждений или публичных слушаний организатор общественных обсуждений или публичных слушаний осуществляет подготовку заключения о результатах обще-

ственных обсуждений или публичных слушаний, в котором, среди прочего, должны быть указаны: реквизиты протокола общественных обсуждений или публичных слушаний, на основании которого подготовлено заключение о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний; аргументированные рекомендации организатора общественных обсуждений или публичных слушаний о целесообразности или нецелесообразности учета внесенных участниками общественных обсуждений или публичных слушаний предложений и замечаний и выводы по результатам общественных обсуждений или публичных слушаний (ч. 21 и 22 ст. 5<sup>1</sup> ГрсК РФ).

В соответствии с ч. 23 ст. 5<sup>1</sup> ГрсК РФ заключение о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещается на официальном сайте и (или) в информационных системах.

Таким образом, несмотря на рекомендательный характер общественных обсуждений и публичных слушаний, в настоящее время учет мнения населения при проведении публичных слушаний (общественных обсуждений) по проектам муниципальных правовых актов и внесению изменений в них регулируется законодательством и предполагает, среди прочего, своевременное ознакомление граждан с результатами общественных обсуждений (публичных слушаний) посредством предоставления выписок из протокола общественных обсуждений, а также предоставляет возможность ознакомления населения с результатами общественных обсуждений после обязательного опубликования заключения о результатах общественных обсуждений в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещения на официальном сайте и (или) в информационных системах.

**Вопрос.** Какой проект муниципального правового акта следует вынести для обсуждения на публичные слушания по вопросу преобразования муниципального образования?

**Ответ.** В силу ч. 1 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания. В соответствии с п. 4 ч. 3 данной статьи на публичные слушания должны выноситься вопросы о преобразовании муниципального образования.

Как указано в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 г. № 931-О-О, будучи публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования, публичные слушания, по смыслу ст. 3 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, не являются формой осуществления власти населением. Тем не менее они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям. Конституционным Судом Российской Федерации подчеркивается, что конечная цель такого обсуждения – выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта. Соответственно, процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан, и эта открытость обеспечивается принудительной силой закона, обязывающего органы власти проводить публичные слушания по определенным вопросам.

Учитывая вышеизложенное, целью публичных слушаний по вопросу преобразования муниципального образования является не получение общественной оценки правового акта, а выработка рекомендаций по столь важному общественно значимому вопросу. Таким образом, на эти публичные слушания проект муниципального правового акта не выносится.

Вместе с тем полагаем, что было бы правильным заблаговременно представить населению муниципального образования для ознакомления соответствующую информацию, обосновывающую необходимость и целесообразность преобразования муниципального образования.

**Вопрос.** Правомерно ли определение времени проведения публичных слушаний главой муниципального образования? Ситуация: В связи с заявлением жительницы муниципального образования, рабочий день которой длился до 17.00, решением городского суда распоряжение главы муниципального образования в части определения времени проведения публичных слушаний было признано незаконным. После этого время проведения слушаний было изменено. Однако от жителей постоянно поступают предложения о том, какое время им более удобно.

**Ответ.** Гражданское участие в местном самоуправлении является одним из базовых принципов функционирования этого института пуб-

личной власти. Публичные слушания призваны обеспечить информационную открытость действий и решений органов местного самоуправления и одновременно создать канал обратной связи, позволяющий населению влиять на выработку принимаемых решений. Это институт консультативной, а не прямой демократии. На публичных слушаниях не принимаются властные решения, их рекомендации не являются обязательными для органов местного самоуправления. Не допустить принятия кулуарных решений по значимым для населения вопросам, выявить общественное мнение и организовать его учет – цели проведения публичных слушаний.

Федеральный законодатель делегировал полномочия по определению порядка организации и проведения публичных слушаний органам местного самоуправления. Согласно ч. 4 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений. Данная правовая норма является определенной, ясной и недвусмысленной.

В уставе муниципального образования или нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования должен быть детально регламентирован порядок организации публичных слушаний, определен круг лиц, в обязательном порядке приглашаемых на них. В зависимости от того, кем выдвинута инициатива проведения публичных слушаний, их организация должна возлагаться на представительный орган муниципального образования или главу муниципального образования. Для случая назначения публичных слушаний по инициативе населения может предусматриваться их организация специальной комиссией, в которую входят как должностные лица местного самоуправления, так и представители общественности.

Нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования должен содержать регламентные нормы, определяющие процедуру проведения публичных слушаний. Указанная процедура должна включать регистрацию участников публичных слушаний, доклад по содержанию проекта муниципального правового акта, выносимого на слушания, ответы на вопросы, выступления, при-

нятие рекомендаций. Необходимо вести протокол публичных слушаний. Результаты слушаний в установленные сроки должны быть опубликованы, а в сельских поселениях, в которых не имеется печатных изданий, – обнародованы иным способом. Порядок опубликования (обнародования) рекомендаций, принятых на публичных слушаниях, может совпадать с порядком опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов.

Органы и должностные лица местного самоуправления, к чьим полномочиям относится принятие муниципального правового акта, проект которого обсуждался на публичных слушаниях, должны учитывать результаты публичных слушаний и информировать население о том, какие рекомендации были ими использованы в ходе доработки проекта, а какие и по каким мотивам не были учтены. При этом механизм публичных слушаний не должен подменять правотворческий процесс, предрешать окончательное содержание муниципального правового акта.

Из анализа судебной практики следует, что публичные слушания будут являться действительными, если в их процессе:

- предприняты все возможные меры по извещению заинтересованных лиц;
- установлены все существующие мнения и проведена их полная, объективная фиксация в протоколе слушаний;
- выявленные мнения рассмотрены и оценены органом, принимающим управленческое решение;
- оценка выявленных мнений с мотивированным согласием/несогласием органа, принимающего управленческие решения, задокументирована;
- в случае выявления существенных конфликтов интересов относительно планируемого управленческого решения создана согласительная комиссия с участием заинтересованных лиц для доработки проекта управленческого решения;
- интересы населения учтены, например, посредством ограничения планируемой деятельности публичными сервитутами.

Что же касается непосредственно самого времени проведения слушаний, то его невозможно установить таким образом, чтобы это было удобно всем, поскольку у людей разный график работы. А каких-либо особых требований федеральным законодательством по данному вопросу не установлено.

В связи с этим, если уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования за главой муниципального образования закреплено право определять время проведения слушаний (при этом не установлено никаких ограничений по времени), то данное выборное

должностное лицо вправе назначить любое время для проведения слушаний, исходя из принципа разумности и максимальной доступности слушаний.

## ОРГАНЫ И ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### Органы местного самоуправления (статья 34)

**Вопрос.** Какие иные органы местного самоуправления могут создаваться в структуре органов местного самоуправления в соответствии с ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ, и возможно ли преобразование отраслевого (функционального) органа местной администрации в самостоятельный орган местного самоуправления?

**Ответ.** В соответствии с абз. четырнадцатым ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Таким образом, орган местного самоуправления должен отвечать одновременно двум критериям: а) порядок формирования – избрание непосредственно населением или образование представительным органом муниципального образования и б) компетенция – наличие собственных полномочий по решению вопросов местного значения.

Согласно 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), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

При этом необходимым элементом компетенции органов местного самоуправления и деятельности должностных лиц местного самоуправления являются подготовка и издание правовых актов по вопросам их ведения. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, поря-



док их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ.

Таким образом, указанное полномочие и корреспондирующие ему элементы в отношении иных органов местного самоуправления, должны иметь свое отражение в уставе муниципального образования.

Кроме того, организационно-штатные мероприятия, связанные с созданием (образованием) иного самостоятельного органа местного самоуправления, должны осуществляться на основании решения представительного органа муниципального образования.

Перечень иных органов местного самоуправления в Федеральном законе № 131-ФЗ не содержится. Как представляется, любые, не названные в Федеральном законе № 131-ФЗ в качестве обязательных органы местного самоуправления, могут быть предусмотрены уставом муниципального образования, наделены собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и включены в структуру органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления, которые в соответствии с уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.

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 (ч. 2 ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, преобразование отраслевого (функционального) органа местной администрации в самостоятельный орган местного самоуправления считаем возможным с учетом соблюдения вышеуказанных требований.

**Вопрос.** Какой орган местного самоуправления вправе вводить режим повышенной готовности или чрезвычайной ситуации для соответствующих органов управления?

**Ответ.** Согласно п. «и» ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Федеральный закон № 68-ФЗ) органы местного самоуправления самостоятельно вводят режим повышенной готовности или чрезвычайной ситуации для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В данном случае законодатель не закрепляет это полномочие за конкретным должностным лицом местного самоуправления, но относит его к компетенции органов местного самоуправления.

В этой связи следует обратить внимание, что 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), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Иными словами, по нашему мнению, закрепление этого полномочия за конкретным органом местного самоуправления или должностным лицом осуществляется уставом муниципального образования.

При этом, по нашему мнению, учитывая, что п. «з» ч. 2 ст. 11 Федерального закона № 68-ФЗ предусматривает создание органами местного самоуправления постоянно действующих органов управления, специально уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, рассматриваемое полномочие целесообразно закрепить за этим органом или местной администрацией, как исполнительно-распорядительным органом муниципалитета.

**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. третьим 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 казенные 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, приобретенные 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, приобретенные 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 ее функций на местную администрацию муниципального района, а не объединение двух указанных местных администраций, более правильным представляется и в гражданско-правовом смысле осуществлять ликвидацию соответствующего казенного учреждения, а не объединение его с другим юридическим лицом – местной администрацией муниципального района.

Судебная практика также свидетельствует о том, что в случае упразднения местной администрации поселения и ликвидации соответствующего юридического лица права и обязанности по обязательствам, приобретенные в процессе его деятельности, переходят к местной администрации муниципального района (см., например,

Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 9 апреля 2014 г. по делу № А57-3124/2008).

Что касается вопроса об органе, уполномоченном осуществлять ликвидацию или реорганизацию местной администрации поселения, следует отметить следующее. Согласно абз. третьему 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.** Федеральным законом «О противодействии коррупции» предусмотрено проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Правомерно ли предусмотреть в уставе муниципального образования создание органа местного самоуправления, полномочия которого будет составлять проведение указанной экспертизы?

**Ответ.** В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ органы местного самоуправления – это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов не является вопросом местного значения, следовательно, создание органа местного самоуправления, к полномочиям которого будет отнесено исключительно проведение указанной экспертизы, не соответствует Федеральному закону № 131-ФЗ.

Согласно Федеральному закону от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения. При этом порядок проведения антикоррупционной экспертизы устанавливается нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Из названных норм следует, что порядок проведения антикоррупцион-

ной экспертизы, в том числе определение структурного подразделения органа местного самоуправления, ответственного за проведение указанной экспертизы, должен быть установлен муниципальным правовым актом.

### **Представительный орган муниципального образования (статья 35)**

**Вопрос.** Каким образом формируется представительный орган муниципального района путем делегирования?

**Ответ.** Ч. 4 и 5 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ определен порядок формирования представительного органа муниципально-го 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 Российской Федерации 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.

В случае если глава поселения избран представительным органом поселения из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, такой глава поселения не входит в состав представительного органа муниципального района, при этом представительный орган данного поселения к числу депутатов, избранных им в соответствии с указанной нормой представительства поселений, дополнительно избирает из своего состава в представительный орган муниципального района, в состав которого входит это поселение, одного депутата. Законом субъекта Российской Федерации и в соответствии с ним уставом муниципального района и уставами поселений может быть установлена норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, в представительном органе данного муниципального района, исходя из численности населения поселения. При этом норма представительства одного поселения, входящего в состав муниципального района, не может превышать одну треть от установленной численности представительного органа указанного муниципального района.

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 предста-

вительного 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 не менее двух представителей от каждого поселения.

**Вопрос.** К компетенции какого органа местного самоуправления (представительного органа муниципального образования или местной администрации) относится утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования и муниципальных программ?

**Ответ.** Согласно п. 33 и 35 ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) под стратегией социально-экономического развития муниципального образования понимается документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период, а муниципальной программой является документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования. При этом необходимо учитывать, что ч. 5 ст. 11 Федерального закона № 172-ФЗ стратегия социально-экономического развития муниципального образования и муниципальные программы отнесены к разным видам документов стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования.

Таким образом, стратегия социально-экономического развития муниципального образования и муниципальные программы являются разными видами документов стратегического планирования, которые в Федеральном законе № 172-ФЗ четко разграничиваются и различаются по своему содержанию.

В соответствии с п. 4 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Вместе с тем согласно ч. 1 ст. 179 БК РФ муниципальные программы утверждаются местной администрацией муниципального образования.

На основании положений указанных законодательных актов Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и во-

просам местного самоуправления не усматривает каких-либо противоречий по разграничению компетенции между представительным органом муниципального образования и местной администрации по утверждению соответственно стратегии социально-экономического развития муниципального образования и муниципальных программ в муниципальных образованиях.

**Вопрос.** Какой статус у заместителя председателя представительного органа муниципального образования? Является ли он должностным лицом местного самоуправления?

**Ответ.** В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ лицо, замещающее муниципальную должность, – это депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, член избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса. Должности председателя, заместителя председателя и аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования могут быть отнесены к муниципальным должностям в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Учитывая данное определение, к лицам, замещающим муниципальные должности, относятся все депутаты представительного органа муниципального образования, независимо от того, на постоянной или на непостоянной основе они исполняют свои полномочия.

Обращаем внимание, что использованная в данном определении формулировка «действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса» относится исключительно к избирательной комиссии.

Ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ была дополнена новым понятием «депутат, замещающий должность в представительном органе муниципального образования, – председатель представительного органа муниципального образования, его заместитель (заместители), председатель постоянной и временной комиссии (комитета) и его заместитель (заместители), депутат, замещающий иные должности в представительном органе муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования».

Учитывая положения ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ, заместитель председателя представительного органа муниципального образования является депутатом, замещающим должность в представительном органе муниципального образования.

Что касается вопроса, является ли заместитель председателя представительного органа муниципального образования должностным лицом местного самоуправления, необходимо отметить следующее.

Должностное лицо местного самоуправления – это выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления (ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ).

Под определение должностного лица местного самоуправления подпадают глава муниципального образования, глава местной администрации, назначенный по контракту, заключенному по результатам конкурса на замещение указанной должности, председатель представительного органа муниципального образования. Их заместители, а также иные лица могут являться должностными лицами местного самоуправления, однако только в том случае, когда муниципальными правовыми актами они наделены полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

**Вопрос.** Вправе ли представительный орган муниципального образования закрепить в уставе городского округа обязанность главы муниципального образования – главы местной администрации по предварительному согласованию с представительным органом кандидатур на должность руководителей территориальных органов местной администрации?

**Ответ.** Согласно положениям Федерального закона № 131-ФЗ полномочия представительного и исполнительного органов муниципального образования 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 ее должностными лицами и т. п., а к полномочиям местной администрации относить исполнительно-распорядительные функции.

В Федеральном законе № 131-ФЗ не содержится запрета на возможность согласования кандидатуры на должность руководителей отраслевых (функциональных) и территориальных органов местной администрации с представительным органом муниципального образования. И в данном случае следует исходить из компетенции представительного органа.



К исключительной компетенции представительного органа муниципального образования отнесен 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, наделенным 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 подотчетность и подконтрольность представительному органу главы местной администрации, осуществляющему полномочия на основе контракта (ч. 6<sup>1</sup> ст. 37), предусмотрено ежегодное представление главой местной администрации, осуществляющим свои полномочия на основе контракта, отчетов о результатах не только своей деятельности, но и деятельности местной администрации в целом (ч. 11<sup>1</sup> ст. 35, ч. 6<sup>1</sup> ст. 37). Глава местной администрации не является самостоятельным органом местного самоуправления, а входит в состав местной администрации в качестве ее руководителя – должностного лица, возглавляющего местную администрацию, обеспечивающего осуществление местной администрацией возложенных на нее полномочий.

Закон также подчеркивает, что глава местной администрации руководит местной администрацией на принципах единоначалия (абз. второй ч. 1 ст. 37). Однако это не запрещает согласовывать кандидатуры на должность руководителей отраслевых (функциональных) и территориальных органов местной администрации. Единоначалие, в противовес коллегиальности, – такой принцип управления, при котором руководитель лично принимает решения от имени органа в целом и несет персональную ответственность за деятельность возглавляемого органа. Это означает, что глава местной администрации единолично действует и принимает решения от имени местной администрации, в частности издает правовые акты местной администрации (ч. 6 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ).

На основании вышеизложенного, наличие в уставах муниципальных образований положений о согласовании с представительным органом муниципального образования кандидатур руководителей отраслевых (функциональных) и территориальных органов местной администрации не противоречит действующему законодательству.

**Вопрос.** Вправе ли субъекты Российской Федерации регулировать предельную численность депутатов представительных органов муниципальных образований, осуществляющих свою деятельность на постоянной основе, в том числе с учетом требований ст. 136 БК РФ?

**Ответ.** Согласно ст. 31 БК РФ органы местного самоуправления в соответствии с данным Кодексом самостоятельно определяют формы и направления расходования средств местных бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации). В соответствии с нормами ч. 3 ст. 18 Федерального закона № 131-ФЗ федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов.

Согласно ч. 4 ст. 86 БК РФ органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений с соблюдением требований, установленных данным Кодексом.

Нормы ч. 2 ст. 136 БК РФ предусматривают, что муниципальные образования, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 5 процентов собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года, не имеют права превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации 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. В то же время по смыслу норм абз. третьего ч. 5 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ данные расходы не должны быть нулевыми (то есть не должны быть меньше минимального размера оплаты труда, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации).

Данные нормы БК РФ также не предоставляют возможность высшим исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации непосредственно устанавливать в отношении муниципальных образований численность муниципальных служащих, депутатов представительных органов муниципальных образований и иных лиц, замещающих муниципальные должности. Решение данных вопросов относится к компетенции самих муниципальных образований с учетом финансовых возможностей соответствующих бюджетов муниципальных образований.

В соответствии с ч. 1 ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относится правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации только в случаях и порядке, установленных данным Федеральным законом. Нормы ч. 5 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что 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. Положения Федерального закона № 131-ФЗ не предоставляют возможность органам государственной власти субъектов Российской Федерации изменять предельную численность депутатов представительных органов любых муниципальных образований, осуществляющих свою деятельность на постоянной основе, установленную указанными нормами Федерального закона № 131-ФЗ (в том числе под предлогом оптимизации расходов местных бюджетов).

**Вопрос.** Обязан ли представительный орган муниципального образования зарегистрироваться в качестве юридического лица?

**Ответ.** Согласно ч. 9 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица. Причем если представительный орган городского поселения, муниципального района, городского округа обладает правами юридического лица в силу данного Федерального закона, то представительный орган сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, внутригородского района наделяется статусом юридического лица, когда это предусмотрено в уставе муниципального образования.

Ч. 2 ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что органы местного самоуправления, которые в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом. Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений настоящего Федерального закона в соответствии с ГК РФ применительно к казенным учреждениям.

Специальная правосубъектность юридических лиц – органов местного самоуправления как муниципальных казенных учреждений, выполняющих управленческие функции, состоит в том, что предмет

их деятельности – осуществление публичной власти для достижения поставленных перед ними целей. Публично-правовые правоспособность и дееспособность таких юридических лиц по общему правилу наступают одновременно в момент их учреждения как органов местного самоуправления (первое заседание представительного органа муниципального образования в полномочном составе, вступление в должность главы муниципального образования, принятие решения представительного органа об учреждении органа местного самоуправления и о назначении его руководителя). Их гражданско-правовые правоспособность и дееспособность, носящие специальный (целевой) характер и соотносящиеся с их публично-правовой правосубъектностью, следуют за моментом учреждения органа местного самоуправления и наступают одновременно со дня внесения органа местного самоуправления как муниципального казенного учреждения в Единый государственный реестр юридических лиц. При этом процесс учреждения органа местного самоуправления и его регистрации как юридического лица – единый длящийся процесс, все части которого неразрывны и взаимообусловлены.

Особенность юридических лиц – публично-правовых образований и публично-правовых организаций состоит в том, что их правоспособность носит сложносоставный характер: публично-правовая правоспособность доминирует над гражданско-правовой, которая подчинена предмету и цели первой. Обладающий публично-правовой правоспособностью орган местного самоуправления и до своей государственной регистрации в качестве юридического лица может осуществлять публично-властные и управленческие полномочия в соответствии со своей специальной (целевой) публично-правовой правоспособностью, издавать правовые акты, но не может еще участвовать от собственного имени в гражданских правоотношениях, а также реализовать иные связанные со статусом юридического лица права (например, защиту в суде своей деловой репутации).

Следует отметить, что юридические лица приобретают все права и обязанности, действуют в гражданских правоотношениях от собственного имени, а не от лица своих учредителей. Буквальное применение этого положения к органу местного самоуправления, имеющему статус юридического лица, означает, что он может действовать в гражданских правоотношениях от своего имени, а не только от имени муниципального образования. Полагаем, что это допустимо, но в рамках его специальной публично-правовой правоспособности в неразрывной с ней связи. В целом можно сказать, что гражданско-правовой статус нужен органам местного самоуправления для повышения эффективности их управленческих функций в целях осуществления полномочий по решению вопросов местного значения и переданных отдельных государственных полномочий.

Особенность имущественных прав учреждения в соответствии со ст. 123.22 ГК РФ состоит в отсутствии у него собственного имущества, т. е. имущества, принадлежащего учреждению на праве собственности. Учреждение наделяется имуществом своим учредителем, который является собственником этого имущества; последнее передается учреждению на праве оперативного управления.

Финансовое обеспечение деятельности муниципального казенного учреждения осуществляется за счет средств местного бюджета и на основании бюджетной сметы. При недостаточности лимитов бюджетных обязательств, доведенных муниципальному казенному учреждению для исполнения его денежных обязательств, по таким обязательствам отвечает само муниципальное образование (ч. 2 и 7 ст. 161 БК РФ).

Таким образом, муниципальное образование несет субсидиарную ответственность по обязательствам органов местного самоуправления – юридических лиц средствами муниципальной казны.

В отношении имущества для всех казенных учреждений (а это и органы местного самоуправления – юридические лица) действует общее правило: имущество закрепляется за ними на праве оперативного управления, и учреждения не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия его собственника (в рассматриваемом случае – муниципального образования) (ст. 296, ч. 4 ст. 298 ГК РФ).

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.

**Вопрос.** Вправе ли муниципальное образование в своем уставе или субъект Российской Федерации 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.

В 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 отзывать 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 Российской Федерации или уставом муниципального образования, в Федеральном законе № 131-ФЗ не содержится.

**Вопрос.** В федеральном законодательстве никак не регламентирован вопрос о номере созыва представительного органа муниципального образования. Каким образом он может решаться?

**Ответ.** Согласно ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ уставом муниципального образования должны определяться наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления.

С учетом вышеуказанных норм в уставе муниципального образования определяется наименование представительного органа муниципального образования (совет, дума, совет народных депутатов, муниципальный совет, собрание представителей и т. д.). Что касается определения порядкового номера созыва представительного органа муниципального образования, то регламентации этого вопроса действительно нет в федеральном законодательстве.

Федеральным законом № 131-ФЗ установлено, что представительным органом муниципального образования принимаются как нормативные, так и иные (ненормативные) правовые акты (п. 2 ч. 1 ст. 43). Указанные положения конкретизируются ч. 3 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливает

ливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования (нормативные правовые акты), а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

С учетом указанных норм Федерального закона № 131-ФЗ, с нашей точки зрения, вопрос определения порядкового номера созыва представительного органа муниципального образования должен найти отражение не в федеральном законодательстве, а в решениях представительных органов муниципальных образований по вопросам организации их деятельности (например, в регламенте представительного органа муниципального образования). В частности регламентом целесообразно предусмотреть, что в протоколах заседаний представительного органа, в его решениях указывается помимо наименования представительного органа номер созыва или год его созыва.

Руководствуясь ч. 3 ст. 34 Федеральными законами № 131-ФЗ, вопрос о номерах созыва представительного органа муниципального образования может решать и субъект Российской Федерации своими законами.

**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<sup>а</sup> 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<sup>а</sup> 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 определенные 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<sup>1</sup> 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 ваше 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 нынешнем составе представительного органа муниципального района 12 депутатов. Для обеспечения правомочности заседания необходимо, чтобы в нем принимали участие не менее 6 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 Федеральным законом подконтрольность и подотчетность главы муниципального образования подчиненность 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, наделенные 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 подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

В рамках регламентации такой подотчетности Федеральным законом от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ в ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ была включена ч. 5<sup>1</sup>, согласно которой глава муниципального образования представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, – о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Федеральным законом № 90-ФЗ в ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ была также включена ч. 11<sup>1</sup>, устанавливающая соответственно, что представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Подконтрольность и подотчетность 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<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ).

Подконтрольность и подотчетность главы муниципального образования не означает его подчиненности 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.

### **Фракции в представительном органе муниципального образования (статья 35<sup>1</sup>)**

**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.** Федеральным законом от 20 марта 2011 г. № 38-ФЗ Федеральный закон № 131-ФЗ был дополнен новой ст. 35<sup>1</sup>, в которой в том числе 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 Российской Федерации.

В частности, во фракцию входят все депутаты, избранные в составе списка кандидатов, а также могут входить депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам.

Федеральным законом № 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 ее ликвидацией или реорганизацией (ч. 3 ст. 35<sup>1</sup> 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, из-

бранный в составе списка кандидатов, не вправе выйти из фракции. Несоблюдение этих требований влечет 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)**

**Вопрос.** Соответствует ли законодательству наделение должностного лица местного самоуправления, исполняющего полномочия главы муниципального образования в случае его временного отсутствия, правом на подписание нормативного правового акта, принятого представительным органом муниципального образования, без одновременного предоставления возможности применения им права отлагательного вето?

При отсутствии у должностного лица местного самоуправления, исполняющего полномочия главы муниципального образования в случае его временного отсутствия, права отлагательного вето, обязано ли оно подписать не соответствующий законодательству нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования?

**Ответ.** В законотворческой практике государственных органов – Федерального Собрания Российской Федерации, а также законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации – принятие этими органами законов оформляется соответствующими постановлениями (см., например, ч. 1 ст. 126 Регламента Государственной Думы, п. 4 ст. 7 Федерального закона № 184-ФЗ). Юридическими фактами, знаменующими завершение законотворческой процедуры, является подписание и обнародование закона: федерального закона – Президентом Российской Федерации (п. «д» ч. 1 ст. 84, ч. 2 ст. 107 Конституции Российской Федерации), закона субъекта Российской Федерации – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (п. 2 ст. 8 Федерального закона № 184-ФЗ). При этом Президент Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного

органа государственной власти субъекта Российской Федерации) наделены правом отклонения закона (ч. 3 ст. 107 Конституции Российской Федерации, 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 Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), отклоняют именно закон (то есть нормативный правовой акт), а не постановление соответствующего законодательного органа о его принятии, не носящее нормативного характера.

На муниципальном уровне полный аналог закона (федерального, субъекта Российской Федерации) отсутствует. Тем не менее, аналогия с федеральной или региональной законотворческой процедурой в муниципальной практике уместна и фактически предусмотрена Федеральным законом № 131-ФЗ. Таким аналогом является нормативный правовой акт, принимаемый представительным органом муниципального образования.

Решения как акты представительного органа муниципального образования для процедуры принятия нормативных правовых актов представительным органом, выступают, таким образом, аналогом постановлений, а сами нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования – аналогом закона.

В практике встречается несколько юридико-технических приемов оформления решений представительных органов. В одних случаях нормативный правовой акт, принимаемый представительным органом муниципального образования, представляет 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 нормативные правовые акты, принимаемые представительным органом муниципального образования, совмещаются в одном решении представительного органа с положениями, не имеющими нормативного характера. Так часто оформляются поправки в уже действующие муниципальные правовые акты.

Несмотря на различие юридико-технических приемов, процессуальные роли участников нормотворческого процесса остаются неизменными.

Председатель представительного органа муниципального образования, подписывая принятое представительным органом решение, удостоверяет принятие нормативного правового акта представительным органом муниципального образования. 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 по принятию нормативных правовых актов 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 ч. 11 ст. 74<sup>1</sup> 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 учетом изложенного, любые решения представительного органа муниципального образования должны быть подписаны председателем представительного органа муниципального образования, а те из них, что содержат нормативные акты, 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.

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. В отношении исполнения указанных полномочий на период временного отсутствия главы муниципального образования Федеральный закон № 131-ФЗ соответствующей нормы не содержит. Тем не менее, учитывая, что глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования, представляется целесообразным вопрос о том, кто исполняет его полномочия в этом случае, также регламентировать в уставе муниципального образования.

Что касается объема полномочий, которые вправе осуществлять лицо, исполняющее полномочия главы муниципального образования (в том числе и возможность наложения вето), то данный вопрос должен быть особо оговорен в уставе муниципального образования. При этом следует учитывать, что в федеральном законодательстве не содержится ограничения права отлагательного вето для лиц, временно исполняющих полномочия главы муниципального образования. Закрепление такого ограничения в уставе муниципального образования фактически обязывает указанное лицо подписывать все (в том числе и противоречащие федеральному законодательству) нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, что является недопустимым.

**Вопрос.** Каким образом можно определить, насколько правомерно представительным органом муниципального образования установлены дополнительные выплаты к должностному окладу главы муниципального образования за работу со сведениями, составляющими государственную тайну?

**Ответ.** В соответствии с п. 1 Правил выплаты ежемесячных процентных надбавок к должностному окладу (тарифной ставке) граждан, допущенных к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудников структурных подразделений по защите государственной тайны, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2006 г. № 573, ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу (тарифной ставке) граждан, допущенных к государственной тайне на постоянной основе (за исключением военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации и уголовно-исполнительной системы), выплачивается в зависимости от степени секретности сведений, к которым эти граждане имеют документально подтверждаемый доступ на законных основаниях. То есть обязательным (и единственным) условием, необходимым для выплаты указанной надбавки, является наличие допуска к сведениям, составляющим государственную тайну.

Таким образом, представительный орган муниципального образования должен устанавливать ежемесячную процентную надбавку

к должностному окладу главы муниципального образования на основании наличия самого допуска к сведениям, составляющим государственную тайну.

В соответствии со степенями секретности сведений, составляющих государственную тайну, устанавливаются следующие формы допуска:

- первая форма – для граждан, допускаемых к сведениям особой важности;
- вторая форма – для граждан, допускаемых к совершенно секретным сведениям;
- третья форма – для граждан, допускаемых к секретным сведениям.

Размер ежемесячной процентной надбавки к должностному окладу (тарифной ставке) за работу со сведениями, имеющими степень секретности «особой важности», составляет 50–75 %, имеющими степень секретности «совершенно секретно», – 30–50 %, имеющими степень секретности «секретно» при оформлении допуска с проведением проверочных мероприятий, – 10–15 %, без проведения проверочных мероприятий 5–10 %.

При этом порядок допуска к государственной тайне главы муниципального образования определяется Инструкцией о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2010 г. № 63.

Если такой допуск на главу сельского поселения оформлен в соответствии с указанной инструкцией должным образом, а также правильно определен размер ежемесячной процентной надбавки в зависимости от степени секретности сведений, дополнительные выплаты к должностному окладу главы муниципального образования правомерны.

**Вопрос.** Законом субъекта Российской Федерации был изменен порядок избрания главы муниципального образования (глава муниципального образования будет возглавлять местную администрацию, а руководство представительным органом будет возложено на председателя представительного органа).

Действующий глава муниципального образования, избранный из состава представительного органа и являющийся его председателем, не избран депутатом представительного органа муниципального образования нового созыва.

Уставом муниципального образования предусмотрено, что заместители главы и руководитель аппарата местной администрации работают по срочному контракту до дня начала работы представительного органа нового созыва. Таким образом, до дня вступления в должность

вновь избранного главы муниципального образования отсутствует должностное лицо, наделенное полномочиями по руководству местной администрацией.

Возможно ли наделение действующего главы муниципального образования полномочиями главы местной администрации?

**Ответ.** В соответствии с ч. 3 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ 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. Учитывая изложенное, 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 нового главы муниципального образования. Представляется, что исполнять полномочия он должен в полном объеме применительно к действующей схеме управления, в том числе в части осуществления руководства представительным органом.

Вместе с тем тот факт, что действующий глава муниципального образования, избранный из состава представительного органа и являющийся его председателем, не избран депутатом представительного органа муниципального образования нового созыва, влияет на его право голосовать. Поскольку статус депутата им утрачивается, голосовать на заседаниях представительного органа нового созыва он не сможет.

Если субъектом Российской Федерации был принят закон об изменении порядка избрания главы муниципального образования (глава муниципального образования будет возглавлять местную администрацию, а руководство представительным органом муниципального образования будет возложено на председателя представительного органа), полагаем необходимым сделать следующее.

С целью исключения дублирования полномочий по руководству представительным органом муниципального образования в уставе муниципального образования целесообразно указать, что председатель представительного органа муниципального образования нового созыва избирается на первом заседании представительного органа, а приступает к исполнению своих полномочий со дня вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования, то есть после окончания срока полномочий действующего главы муниципального образования и сложения им своих полномочий, в том числе, в части руководства представительным органом муниципального образования.

Обращаем внимание, что и представительный орган муниципального образования не вправе принять решение о прекращении полномо-



чий ранее избранного главы муниципального образования по руководству представительным органом муниципального образования, и такая норма не может содержаться в уставе муниципального образования.

Что касается возможности наделения нормативным правовым актом представительного органа действующего главу муниципального района (избран из состава представительного органа и является его председателем) полномочиями главы местной администрации на период начала работы представительного органа нового созыва до дня избрания главы муниципального района, то такая возможность федеральным законодательством не предусмотрена. В данном случае возглавить местную администрацию сможет только вновь избранный глава муниципального образования.

Как следует из вопроса, заместители главы местной администрации и руководитель аппарата администрации муниципального района назначаются на должность на срок полномочий главы местной администрации, то есть до дня начала работы представительного органа нового созыва.

В соответствии с Федеральным законом № 25-ФЗ на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, установленными данным Федеральным законом. В вопросе определения срока, на который с муниципальным служащим заключается трудовой договор, Федеральный закон № 25-ФЗ предусмотрел такого рода особенность. Она заключается в том, что в реестре должностей муниципальной службы субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены должности муниципальной службы, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность. Применительно к Федеральному закону № 25-ФЗ такими лицами являются депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе. С муниципальными служащими, обеспечивающими исполнение полномочий указанных лиц, замещающими указанные должности муниципальной службы, заключают трудовой договор на срок полномочий лица, чьи полномочия они обеспечивают. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ местная администрация является органом местного самоуправления, причем постоянно действующим. Муниципальные служащие, замещающие должности в местной администрации и не обеспечивающие исполнение полномочий лиц, замещающих муниципальные должности (к которым не относится глава местной администрации, замещающий указанную должность по результатам конкурса), заключают трудовой договор на неопределенный срок. Срочный контракт заключается только с самим главой местной администрации в случае,

если эта должность замещается по результатам конкурса, предусмотренного ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ.

Если полномочия по руководству местной администрацией осуществляет избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования, то срочный трудовой договор заключается с лицом, которое будет непосредственно обеспечивать исполнение им полномочий, например, помощник (советник) главы муниципального образования.

Деятельность заместителя главы администрации, а также руководителя аппарата администрации направлена на обеспечение исполнения полномочий не главы местной администрации, а местной администрации как органа местного самоуправления. Поэтому с ними должен заключаться не срочный трудовой договор, а трудовой договор на неопределенный срок. Соответственно уставом муниципального образования должно определяться лицо из вышеуказанных муниципальных служащих (первый заместитель главы местной администрации, заместитель главы местной администрации и т. д.), которое будет временно исполнять полномочия главы местной администрации при окончании срока его полномочий.

**Вопрос.** Предусмотрено ли заключение трудового договора с главой муниципального образования, избранным представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса?

**Ответ.** Ст. 59 ТК РФ одним из оснований заключения срочного трудового договора предусматривается избрание на определенный 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 определенной 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 влечет за собой обязательное заключение с гражданином трудового договора. Так, например, трудовые отношения не возникают в случае избрания граждан депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, уполномоченными осуществлять в ней законодательные и иные полномочия, которые предусмотрены Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Гражданин, являясь

представителем народа, исполняет обязанности депутата не в интересах и не под руководством какого-либо работодателя (которого в данном случае нет), а в интересах всего общества в целом. Также не возникают трудовые отношения в случае избрания гражданина депутатом представительного органа муниципального образования. В данном случае депутат исполняет свои обязанности в интересах населения муниципального образования. Точно так же не возникают трудовые отношения в случае избрания гражданина главой муниципального образования. Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Таким образом, заключение срочного трудового договора с депутатом и главой муниципального образования (независимо от способа избрания) не требуется.

**Вопрос.** Не повлечет ли временное исполнение полномочий главы муниципального образования его заместителем (муниципальный служащий) либо депутатом представительного органа муниципального образования нарушение запретов, установленных Федеральным законом № 25-ФЗ, Федеральным законом № 131-ФЗ и Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»?

**Ответ.** Статус главы муниципального образования в значительной степени определяется принятой в муниципальном образовании и зафиксированной в его уставе структурой органов местного самоуправления. Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

При этом следует отметить, что независимо от способа его избрания, а также от того, исполняет он полномочия руководителя местной администрации или председателя представительного органа муниципального образования, статус главы муниципального образования имеет комплексный характер, который нельзя разделять.

Так, например, глава муниципального образования, избранный представительным органом муниципального образования из своего состава, одновременно является депутатом представительного органа, высшим должностным лицом муниципального образования и, согласно п. 3 ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ, исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования. Глава муниципального образования, избранный представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса,

является высшим должностным лицом муниципального образования и возглавляет местную администрацию.

Согласно ч. 7 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования либо применения к нему по решению суда мер процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления или депутат представительного органа муниципального образования, определяемые в соответствии с уставом муниципального образования (при этом сложения полномочий депутата не требуется, поскольку депутат не становится главой муниципального образования в смысле ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ, а лишь временно исполняет его полномочия).

Учитывая особый статус главы муниципального образования, лицо, определенное уставом муниципального образования, будет временно исполнять полномочия главы муниципального образования в полном объеме.

Необходимо отметить, что определение правомерности исполнения полномочий главы муниципального образования депутатом представительного органа или должностным лицом местной администрации зависит исключительно от того, каким образом будет решен вопрос в уставе муниципального образования. Представляется, что принцип этого регулирования должен быть симметричен полномочиям главы муниципального образования (принцип «перемещения полномочий»): если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа, замещать его должен 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 или иное должностное лицо местной администрации в соответствии с уставом муниципального образования.

Временное исполнение полномочий главы муниципального образования указанными лицами не повлечет нарушение запретов, установленных Федеральным законом № 25-ФЗ, Федеральным законом № 131-ФЗ и Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

**Вопрос.** В случае принятия представительным органом муниципального образования решения о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования в связи удалением его в отставку или в связи с отрешением от должности, с какого момента полномочия данного лица считаются прекращенными?

**Ответ.** Ч. 6 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает целый ряд оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования. К таким основаниям относится отрешение от должности в соответствии со ст. 74 Федерального закона № 131-ФЗ и удаление в отставку в соответствии со ст. 74<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ. Согласно ч. 1 ст. 74 Федерального закона № 131-ФЗ высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования.

Срок, в течение которого указанный правовой акт должен быть издан, не может быть менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

Полномочия главы муниципального образования будут считаться прекращенными с момента издания высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) соответствующего правового акта.

Также Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрено удаление главы муниципального образования в отставку.

В соответствии с ч. 1 ст. 74<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Следует учитывать, что при принятии данного решения должна строго соблюдаться процедура удаления в отставку главы муниципального образования, установленная ст. 74<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ. Так, согласно указанной статье при рассмотрении представительным органом муниципального образования вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку должны обеспечиваться: заблаговременное получение им уведомления о дате и месте проведения соответствующего заседания, а также ознакомление с обращением депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку (п. 1 ч. 13 ст. 74<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ); предоставление главе муниципального образования возможности дать депутатам

представительного органа муниципального образования объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку (п. 2 ч. 13 ст. 74<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ). При этом решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования (ч. 8 ст. 74<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ). Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку подлежит официальному опубликованию (обнародованию) не позднее чем через пять дней со дня его принятия. В случае если глава муниципального образования в письменном виде изложил свое особое мнение по вопросу удаления его в отставку, оно подлежит опубликованию (обнародованию) одновременно с указанным решением представительного органа муниципального образования (ч. 15 ст. 74<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ).

В целях недопущения бесосновательного удаления представительным органом муниципального образования главы муниципального образования в отставку Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрено право главы муниципального образования, в отношении которого представительным органом муниципального образования принято указанное решение, на обращение с заявлением о его обжаловании в суд в течение 10 дней со дня официального опубликования такого решения (ч. 17 ст. 74<sup>1</sup>).

Указанная норма была введена в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в Постановлениях от 26 июня 2014 г. № 19-П и от 27 июня 2013 г. № 15-П.

Следует отметить, что решение представительного органа местного самоуправления об удалении главы муниципального образования в отставку является муниципальным правовым актом ненормативного характера.

В соответствии с общим правилом, предусмотренным ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ, муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с НК РФ, и муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающих правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, вступающих в силу после их официального опубликования (обнародования).

На основании изложенного полагаем, что полномочия главы муниципального образования, в отношении которого принято решение представительного органа об удалении его в отставку, будут прекращены с момента вступления в силу указанного решения в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования для ненормативных правовых актов, но не ранее чем на следующий день после официального опубликования (обнародования) данного решения представительного органа, срок опубликования которого, как уже указывалось выше, в силу ч. 15 ст. 74<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ не может превышать 5 дней со дня его принятия.

**Вопрос.** Является ли ограничением пассивного избирательного права неограниченного круга лиц установление в муниципальном правовом акте о порядке проведения конкурса на замещение должности главы муниципального образования обязательных требований к профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам кандидата?

Является ли несоответствие кандидата на должность главы муниципального образования установленным муниципальным правовым актам, требованиям к профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения, безусловным основанием для отказа ему в участии в конкурсе?

Возможно ли установление требований к стажу или опыту работы по аналогии с требованиями, установленными законодательством о государственной и муниципальной службе?

**Ответ.** Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 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» был введен новый способ замещения должности главы муниципального образования – избрание представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Процедура организации и проведения такого конкурса подробно урегулирована в ч. 2<sup>1</sup> ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ. В целом механизм организации и проведения конкурса подобен тому, который давно используется в отношении главы местной администрации, с той лишь разницей, что на уровне поселения и внутригородского района свою половину конкурсной комиссии формируют главы соответственно муниципального района и городского округа с внутригородским делением.

Ч. 2<sup>1</sup> ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения не позднее, чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

По мнению Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, в уставе муниципального образования условия проведения конкурса могут найти отражение. Однако подробно они должны быть прописаны в указанном выше порядке.

Согласно ч. 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. При этом всеобщее избирательное право не означает отсутствия ограничений, которые общество применяет к гражданам, не способным по своему умственному, психическому состоянию в полной мере осуществлять свои гражданские права, и лицам, подвергнутым уголовному наказанию по приговору суда.

Обращаю ваше внимание на то, что Федеральным законом от 2 июня 2016 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были установлены ограничения, связанные с участием гражданина в конкурсе по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования.

В частности, предусмотрено, что кандидатом на должность главы муниципального образования может быть зарегистрирован гражданин, который на день проведения конкурса не имеет в соответствии с Федеральным законом № 67-ФЗ ограничений пассивного избирательного права для избрания выборным должностным лицом местного самоуправления.

Определено, что условиями конкурса могут быть предусмотрены требования к профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения.

Законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены учитываемые в условиях конкурса требования к уровню профессионального образования и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Иные требования (в том



числе к стажу и опыту работы) законом субъекта Российской Федерации установлены быть не могут.

Конкурсная комиссия осуществляет предварительный отбор кандидатур и последующее представление их представительному органу муниципального образования. При отборе кандидатов комиссия должна руководствоваться законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования и порядком проведения конкурса, принятым представительным органом муниципального образования.

При этом единственным основанием к отказу в регистрации в качестве кандидата должны служить ограничения пассивного избирательного права для избрания выборным должностным лицом местного самоуправления.

Все кандидаты, не имеющие указанных ограничений, должны быть зарегистрированы конкурсной комиссией и допущены к участию в конкурсе.

Конкурсная комиссия, осуществляя отбор кандидатов на должность главы муниципального образования, должна проверить соответствие кандидатов требованиям к уровню профессионального образования и (или) профессиональным знаниям и навыкам, установленным соответствующим законом субъекта Российской Федерации для данного муниципального образования. В связи с этим целесообразно в условия проведения конкурса включить тестирование, собеседование, защиту программы кандидата и т. д.

По результатам этого комиссия может не допускать отдельных кандидатов к процедуре избрания представительным органом муниципального образования, однако целесообразно предусмотреть обязанность комиссии информировать представительный орган муниципального образования обо всех кандидатах с предоставлением мотивированного основания их не допуска к процедуре избрания.

Федеральным законом от 2 июня 2016 г. № 171-ФЗ было установлено требование для конкурсной комиссии – представить представительному органу муниципального образования для проведения голосования по кандидатурам на должность главы муниципального образования не менее двух зарегистрированных кандидатов. В случае несоблюдения этого условия или отсутствия второго кандидата выборы главы муниципального образования должны быть признаны несостоявшимися.

**Вопрос.** Предусмотрена ли действующей редакцией Федерального закона № 131-ФЗ возможность главы муниципального образования давать поручения главе местной администрации?

**Ответ.** Глава местной администрации, назначенный на эту должность по контракту, является муниципальным служащим. В соответ-

ствии 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, наделенное полномочиями по совершению от имени муниципального образования действий, связанных с приемом на муниципальную службу, ее 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 дает 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.

Согласно п. 5 ч. 4 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. Наделение главы муниципального образования указанным полномочием обусловлено тем, что он является высшим должностным лицом муниципального образования. Реализуя данное полномочие, глава муниципального образования должен координировать деятельность всех органов местного самоуправления, что повышает его ответственность.

В рамках реализации нормы 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. Уставом муниципального образования можно предоставить главе муниципального образования право давать поручения главе местной администрации, но исключительно для координации деятельности всех органов местного самоуправления. Аналогичную норму целесообразно продублировать и в контракте.

Вместе с тем, закрепляя за главой муниципального образования такое право, следует учитывать два момента: во-первых, глава местной администрации подотчетен и подконтролен представительному органу муниципального образования (ч. 6<sup>1</sup> ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ), во-вторых, он руководит местной администрацией на принципах единоначалия (абз. второй ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Единоначалие, в противовес коллегиальности, – такой принцип управления, при котором руководитель лично принимает решения от имени органа в целом и несет персональную ответственность за деятельность возглавляемого органа. Это означает, что глава местной администрации единолично действует и принимает решения от имени местной администрации, в частности издает правовые акты местной администрации (ч. 6 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, поручения главы муниципального образования указанному лицу не должны противоречить данным нормам Федерального закона № 131-ФЗ и ущемлять полномочия главы местной администрации по единоличному руководству местной администрацией. Так, например, закрепление за главой муниципального образования права давать поручения главе местной администрации по вопросам текущей деятельности администрации не соответствует концепции Федерального закона № 131-ФЗ, и, следовательно, не может быть внесено в устав муниципального образования.

**Вопрос.** Полномочия главы муниципального образования прекращены досрочно в связи с отставкой по собственному желанию. Необходимо ли оформлять решение представительного органа муниципального образования о досрочном прекращении его полномочий?

**Ответ.** В соответствии с ч. 10 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ одним из оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования является «отставка по собственному желанию».

Следует отметить, что сама процедура сложения главой муниципального образования своих полномочий Федеральным законом № 131-ФЗ не установлена. Ее целесообразно закрепить в уставе муниципального образования. С нашей точки зрения, эта процедура должна проводиться следующим образом. Глава муниципального образования, решивший уйти в отставку по собственному желанию, направля-

ет соответствующее заявление в представительный орган. С момента регистрации заявления представительным органом муниципального образования полномочия главы муниципального образования прекращаются.

То, что полномочия главы муниципального образования прекращаются с подачей им соответствующего заявления, подтверждается и анализом положений Федерального закона № 67-ФЗ (например, п. 6 ст. 70). Рассматривая заявление главы муниципального образования об отставке по собственному желанию, представительный орган муниципального образования не вправе отказать в удовлетворении такого заявления и его регистрации, 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 главы муниципального образования и констатирует факт вакантности мандата по соответствующей должности.

Однако есть случаи, когда решение представительного органа имеет самостоятельное содержание. Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрены, например, такие основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, как выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным и т. д. В этих случаях полномочия выборного должностного лица местного самоуправления будут прекращены с момента принятия соответствующего решения представительным органом муниципального образования.

**Вопрос.** В нашем регионе уже год проводятся выборы главы сельского поселения по-новому – представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Мы считаем это нарушением конституционных прав граждан. В связи с этим просим внести соответствующие изменения в федеральное законодательство, позволяющие избирать главу сельского поселения на муниципальных выборах.

**Ответ.** Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ в ряд статей Федерального закона № 131-ФЗ, определяющих модель разграничения полномочий между уровнями публичной власти в сфере организации местного самоуправления, внесены изменения, предусматривающие в качестве общего правила решение данного вопроса с участием субъектов Российской Федерации. Федеральными законами от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ и от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ в Федеральный закон № 131-ФЗ внесены изменения, уточняющие возможные варианты замещения должности главы муниципального образования.

Согласно п. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Порядок избрания главы муниципального образования и его место в системе органов местного самоуправления (имея в виду статус председателя представительного органа или главы местной администрации) может быть установлен, а впоследствии – изменен законом субъекта Российской Федерации для любых конкретных (перечисленных поименно) муниципальных образований, либо для всех муниципальных образований в пределах субъекта Российской Федерации, либо дифференцированно по видам (типам) муниципальных образований (с поименным перечислением исключений из общего правила либо без такового).

Свободные выборы имеют особую ценность в системе институтов народовластия, которые на уровне местного самоуправления должны получать наиболее широкую реализацию, однако это не означает, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П, что выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, являются единственно допустимым механизмом формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации, включая местное самоуправление.

Кроме этого комитет обращает внимание на правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированную в Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П. В данном Постановлении Конституционный Суд признал ч. 2 и ч. 3<sup>1</sup> ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования содержащиеся в них положения не допускают воспроизведение законами субъектов Российской Федерации единственно возможного варианта порядка избрания и места в системе органов местного самоуправления главы муниципального образования сельских поселений и не могут ограничивать возможность предусмотреть в уставах этих муниципальных образований избрание главы поселения на муниципальных выборах, а также самостоятельно в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ определить место главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления соответствующего поселения.

Указанная правовая позиция еще раз была подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 8 декабря 2015 г. № 2741-О.

В силу Постановления № 30-П субъектам Российской Федерации надлежит привести законодательное регулирование в сфере организации муниципальной власти в соответствие с выраженными в этом Постановлении правовыми позициями, что предполагает применительно к сельским поселениям обеспечение возможности самостоятельно определять предпочтительный способ замещения должности главы сельского поселения в рамках предусмотренных законом субъекта Российской Федерации альтернатив, из числа которых, во всяком случае, не может быть исключено избрание главы сельского поселения путем муниципальных выборов.

Вместе с тем для обеспечения стабильности функционирования системы местного самоуправления Конституционный Суд Российской Федерации установил, в частности, следующие особенности исполнения Постановления № 30-П: в случае формирования в каком-либо муниципальном образовании органов местного самоуправления вопреки выявленному в Постановлении конституционно-правовому смыслу ч. 4, ч. 5 и ч. 5<sup>1</sup> ст. 35, ч. 2 и ч. 3<sup>1</sup> ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ эти органы местного самоуправления продолжают функционировать до конца срока, на который они были избраны (сформированы); в случае если в устав сельского поселения на момент вступления данного Постановления в силу не внесены изменения, предусматривающие в соответствии с законом субъекта Российской Федерации способ замещения должности главы сельского поселения, соответствующие сельские поселения вправе сохранить прежнюю модель структуры органов местного самоуправления, применявшуюся ими до принятия соответствующего закона субъекта Российской Федерации.

В связи с изложенным, никаких изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ вносить не требуется.

**Вопрос.** Могут ли действующие главы муниципальных образований принимать участие в конкурсе, не слагая своих полномочий?

Когда прекращаются полномочия главы местной администрации, если он осуществляет полномочия главы муниципального образования?

**Ответ.** В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования может избираться представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения

конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения не позднее, чем за 20 дней до дня проведения конкурса (ч. 2<sup>1</sup> ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ).

Кандидат на замещение должности главы муниципального образования должен соответствовать требованиям, предъявляемым к выборным должностным лицам, предусмотренным федеральным законодательством.

Эти требования содержатся в Федеральном законе № 67-ФЗ, Федеральном законе № 131-ФЗ, Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и других федеральных законах, касающихся определенных ограничений и запретов для главы муниципального образования. Например, к ним могут относиться вопросы гражданства, наличие судимости, наличие счетов (вкладов) в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации и т. д.

При этом данные федеральные законы не содержат норм, не позволяющих действующим главам муниципальных образований принимать участие в указанном выше конкурсе. Однако в законодательстве специально оговаривается недопустимость использования этими лицами преимуществ своего должностного положения, и определяется, какие именно действия под этим понимаются.

В соответствии с п. 1 ст. 40 Федерального закона № 67-ФЗ кандидаты, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо являющиеся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, – членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, а также кандидаты, являющиеся должностными лицами, журналистами, другими творческими работниками организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при проведении своей избирательной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения.

Зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей и представляют в избирательную комиссию заверенные копии соответствующих приказов (распоряжений) не позднее чем через пять дней со дня регистрации. Законом субъекта Российской Федерации может быть установлено, что на выборах в представительные органы муниципальных образований при определенном числе

избирателей в избирательном округе (но не более пяти тысяч избирателей) зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной службе, на время их участия в выборах могут не освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей (п. 2 ст. 40 Федерального закона № 67-ФЗ).

Как указано в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2003 г. № 457-О, данные законоположения направлены на то, чтобы использование этими лицами преимуществ своего должностного положения и возможностей влиять на процесс и итоги выборов исключалось, что, в свою очередь, обеспечивает реализацию конституционных гарантий свободы волеизъявления, права граждан на участие в демократических, свободных и периодических выборах как высшем непосредственном выражении принадлежащей народу власти, равенства избирательных прав, защиты демократических принципов и норм избирательного права, в том числе требования о равенстве прав кандидатов на выборах.

Учитывая вышеизложенное, действующие главы муниципальных образований могут принимать участие в конкурсе, не слагая своих полномочий, но не используя при этом преимущества своего должностного положения.

Что касается прекращения полномочий главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации, сообщаем следующее.

Глава муниципального образования является выборным должностным лицом местного самоуправления. В соответствии с ч. 3 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ 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. Учитывая изложенное, полномочия действующего главы муниципального образования (а также его полномочия как главы местной администрации) прекратятся в день вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования.

**Вопрос.** Возможен ли отзыв населением (избирателями) главы муниципального образования, избранного представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса?

**Ответ.** Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрен институт отзыва выборного должностного лица местного самоуправления.

Важнейшие конституционно-правовые характеристики института отзыва выборных лиц местного самоуправления обоснованы в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П, в соответствии с которым отзыв выступает как своеоб-



разная форма защиты населением своих прав и свобод, реализуемых на уровне местного самоуправления, а контроль населения за деятельностью указанных лиц, устанавливаемый в качестве предпосылки соответствующего воздействия, – как одно из средств самоорганизации населения. Тем самым предполагается, что институт отзыва, будучи одним из естественных проявлений муниципальной самостоятельности, легитимирован конституционным признанием местного самоуправления, поэтому законодатель не должен препятствовать его использованию, но обязан установить принципиальные требования и гарантии, необходимые для того, чтобы реализация этого института не приводила к искажению смысла выборов, не умаляла значение иных форм непосредственной муниципальной демократии. Поскольку облегченная процедура отзыва, которая может приводить к злоупотреблению его использованием, недопустима, в том числе с точки зрения необходимости обеспечения непрерывности осуществления функций выборной публичной власти, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал минимальные требования к институту отзыва (критерии его правомерности). Среди этих требований есть, в том числе, следующие:

- основанием для отзыва может быть решение либо действие (бездействие) выборного лица, ставящее под сомнение доверие к нему населения, но не общая негативная оценка его деятельности без ее обоснования подлежащими проверке фактами; в ином случае могли бы произвольно ставиться под сомнение результаты выборов;

- во избежание необоснованного отзыва должна устанавливаться достаточно высокая норма сбора подписей в поддержку начала отзыва – не менее числа подписей, требуемых при выдвижении на выборах;

- процентные показатели, определяющие минимальное число голосов избирателей, необходимое для осуществления отзыва, должны гарантировать от необоснованного противопоставления голосования по отзыву волеизъявлению избирателей на муниципальных выборах: за отзыв должно проголосовать по крайней мере не меньшее число граждан, чем то, которым отзываемое лицо было избрано.

Рассмотрение практики законодательного регулирования механизма отзыва выборного лица позволяет сделать вывод, что отзыв является «зеркальным отражением» механизма выборов. Из этого следует, что лишить полномочий выборное лицо в случае возникновения предусмотренных законом оснований могут только избиратели посредством прямого волеизъявления, поскольку указанные полномочия этому лицу были делегированы путем прямых выборов.

Согласно действующей редакции Федерального закона № 131-ФЗ, помимо муниципальных выборов глава муниципального образования может избираться представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муници-

пального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (п. 1 ч. 2 ст. 36). Такое избрание главы муниципального образования в понимании и Федерального закона № 67-ФЗ, и Федерального закона № 131-ФЗ муниципальными выборами не является. Соответственно на них институт отзыва не распространяется. К указанным главам могут применяться иные меры ответственности, установленные ч. 6<sup>1</sup> ст. 36, ст. 74 и ст. 74<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ.

Аналогичной позиции придерживается и Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

Вместе с тем, необходимо отметить, что каких-либо норм, однозначно указывающих, что в отношении этих лиц невозможно применить институт отзыва, в Федеральном законе № 131-ФЗ нет. В связи с этим комитет в настоящее время прорабатывает вопрос о возможном внесении в Федеральный закон № 131-ФЗ соответствующих изменений.

**Вопрос.** Может ли глава муниципального образования, избранный на муниципальных выборах и 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 Российской Федерации, 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 отрешенный от должности главы муниципального образования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), 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 идет 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.

Рассматриваемый же случай связан с изменением порядка избрания главы муниципального образования.

Согласно ч. 3<sup>1</sup> ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ в случае принятия закона субъекта Российской Федерации, изменяющего порядок избрания главы муниципального образования, устав соответствующего муниципального образования подлежит приведению в соответствие с указанным законом субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации.

В случае принятия закона субъекта Российской Федерации, 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации, 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 Российской Федерации.

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.** 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 выборным должностным лицом местного самоуправления является должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, либо на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муни-

ципального образования, и наделенное 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.** 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<sup>1</sup> 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. Причем 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 № 131-ФЗ, 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.

**Вопрос.** В какой форме должен быть составлен отчет главы муниципального образования? Необходимо ли порядок отчета главы закреплять в каком-либо муниципальном правовом акте?

**Ответ.** В соответствии с ч. 5<sup>1</sup> ст. 36 Федерального закона глава муниципального образования представляет представителю органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности. При этом ч. 11<sup>1</sup> ст. 35 Федерального закона устанавливается, что представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования. В совокупности данные нормы однозначно указывают на очный характер процедуры отчета, то есть на необходимость присутствия главы муниципального образования на заседании представительного органа. При этом по смыслу Федерального закона отчет главы должен носить регулярный, плановый характер, один раз в каждом календарном году.

Вместе с тем Федеральный закон не исключает ни заблаговременное направление текста отчета депутатам, ни последующее его представление в форме общего доклада главы, равно как и не содержит требования о зачитывании главой своего отчета 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 отчетов, следует включать в устав муниципального образования. В частности, в уставе муниципального образования следует урегулировать ориентировочные сроки представления главой ежегодного отчета (например, в течение месяца после завершения финансового года, в течение 15 дней после утверждения отчета об исполнении бюджета и т. п.). Отдельные процедурные вопросы, а также те вопросы, которые ставятся представительным органом перед главой муниципального образования при подготовке очередного отчета, могут быть урегулированы решениями представительного органа муниципального образования.

То же самое касается и оценки отчета, вопрос о которой наравне с иными процедурными вопросами отчета 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 отчетов 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 отчета или порядка ее определения, отчет может быть назначен решением представительного органа муниципального образования. При этом срок на подготовку отчета должен быть достаточным (установленным на основе принципа разумности). Представляется, что этот срок, как правило, не должен превышать 30 дней. Ежегодный отчет может быть представлен главой муниципального образования и по собственной инициативе (например, в отсутствие решений представительного органа по данному вопросу).

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

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

**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 в соответствии с данной статьей 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, ч. 2 ст. 34).

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

Системный анализ Федерального закона № 131-ФЗ показывает, что глава муниципального образования вправе издавать правовые

акты по целому ряду вопросов, закрепленных за ним федеральным законодательством. Например, по таким вопросам, как назначение публичных слушаний, назначение собрания граждан, определение печатного издания для опубликования сообщения о приеме 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 Российской Федерации. Наделение главы муниципального образования указанным полномочием обусловлено тем, что он является высшим должностным лицом муниципального образования. Реализуя данное полномочие, глава муниципального образования должен координировать деятельность всех органов местного самоуправления, что повышает его ответственность.

В рамках реализации нормы 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.** О каких подведомственных главе муниципального образования органах местного самоуправления говорится в ч. 5<sup>1</sup> ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ?

**Ответ.** Ч. 5<sup>1</sup> ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает обязанность главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации, в ежегодном отчете представителю органа муниципального образования предоставлять информацию о деятельности местной администрации, а также иных подведомственных ему органов местного самоуправления. В данном случае следует исходить из того, что в структуре органов местного самоуправления муниципального образования помимо перечисленных в Федеральном законе № 131-ФЗ органов местного самоуправления могут создаваться и иные. Например, в отдельных муниципальных образованиях создаются органы местного самоуправления, которые решают вопросы организации здравоохранения или образования.

По своей природе 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.

### **Местная администрация (статья 37)**

**Вопрос.** В случае, если полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно, должен ли представляться отчет о результатах деятельности главы местной администрации и деятельности местной администрации? Какое должностное лицо должно его представлять?

**Ответ.** Согласно п. 9 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования отнесен контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. Местная администрация является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, наделенным полномочиями по решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Следовательно, местная администрация подконтрольна представительному органу муниципального образования. Непосредственно федеральным законом также закреплена подотчетность и подконтрольность представительному органу муниципального образования главы местной администрации, осуществляющего полномочия на основе контракта (ч. 6<sup>1</sup> ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Частью 11<sup>1</sup> ст. 35, ч. 6<sup>1</sup> ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено ежегодное представление главой местной администрации, осуществляющим свои полномочия на основе контракта, отчетов о результатах не только своей деятельности, но и деятельности местной администрации в целом.



Глава местной администрации не является самостоятельным органом местного самоуправления, а входит в состав местной администрации в качестве ее руководителя – должностного лица, возглавляющего местную администрацию, обеспечивающего осуществление местной администрацией возложенных на нее полномочий (ч. 1, ч. 6<sup>1</sup> ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Закон также подчеркивает, что глава местной администрации руководит местной администрацией на принципах единоначалия (абз. второй ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Единоначалие, в противовес коллегиальности, – такой принцип управления, при котором руководитель лично принимает решения от имени органа в целом и несет персональную ответственность за деятельность возглавляемого органа. Это означает, что глава местной администрации единолично действует и принимает решения от имени местной администрации, в частности издает правовые акты местной администрации (ч. 6 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ). На основании вышеизложенного можно заключить, что установление подотчетности представительному органу главы местной администрации как ее руководителя означает закрепление подотчетности представительному органу и местной администрации в целом. В случае досрочного прекращения полномочий главы местной администрации либо применения к нему по решению суда мер процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления или уполномоченный муниципальный служащий, определяемые в соответствии с уставом муниципального образования (ч. 12 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Учитывая вышеизложенное, представляется обоснованным закрепить также в уставе муниципального образования норму, предусматривающую отчет исполняющего обязанности главы местной администрации о результатах деятельности главы местной администрации и деятельности местной администрации в целом.

**Вопрос.** Является ли глава местной администрации, назначенный на эту должность по контракту, заключенному по результатам конкурса на замещение указанной должности, выборным должностным лицом местного самоуправления?

**Ответ.** В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ выборное должностное лицо местного самоуправления – 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, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных

конкурсной комиссией по результатам конкурса, либо на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Контракт с выборным должностным лицом местного самоуправления не заключается.

Учитывая данное определение, к выборному должностному лицу местного самоуправления в рассматриваемом случае следует отнести только главу муниципального образования.

Как следует из нормы ч. 6 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ, глава местной администрации не избирается, а назначается представительным органом на свою должность. В связи с этим глава местной администрации, назначенный на эту должность по контракту, заключенному по результатам конкурса на замещение указанной должности, выборным должностным лицом местного самоуправления не является.

**Вопрос.** Должен ли быть расторгнут контракт с главой местной администрации в связи вступлением в силу обвинительного приговора суда? Может ли впоследствии указанное лицо быть принято, в том числе и на прежнюю должность, по конкурсу?

**Ответ.** Расторжение трудового договора с муниципальным служащим, осужденным к наказанию, возможно исключительно по основаниям, предусмотренным положениями Федерального закона № 25-ФЗ, а также нормами ТК РФ.

Так, в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 25-ФЗ гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу.

Очевидно, что возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы исключается в случае осуждения и лишения свободы, лишения права занимать определенные должности, ареста и т. д. При этом в такой ситуации возможно увольнение муниципального служащего по п. 3 ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 25-ФЗ в связи с несоблюдением ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных ст. 13, 14, 14.1 и 15 Федерального закона № 25-ФЗ со ссылкой на п. 2 ч. 1 ст. 13 указанного федерального закона (осуждение к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу). Этот вариант допустим, поскольку осуждение к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей

по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу, рассматривается в Федеральном законе № 25-ФЗ в качестве ограничения, связанного с муниципальной службой, а п. 3 ч. 1 ст. 19 указанного федерального закона допускает увольнение в случае несоблюдения таких ограничений.

Помимо этого увольнение возможно по основаниям, предусмотренным п. 4 ч. 1 ст. 83 ТК РФ, поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 25-ФЗ муниципальная служба – это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта), а указанный пункт прямо предусматривает прекращение трудового договора в случае осуждения работника к наказанию, исключающему продолжение прежней работы, в соответствии с приговором суда, вступившим в законную силу.

Что касается положений ст. 5 Федерального закона № 25-ФЗ, декларирующей взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации, то следует подчеркнуть, что указанные нормы являются нормами – принципами и не устанавливают оснований для увольнения муниципальных служащих.

Факт того, что п. 2 указанной статьи Федерального закона № 25-ФЗ установлено единство ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы не отменяет специфики этих ограничений и обязательств, присущих каждому из данных видов публичной службы.

Таким образом, расторжение трудового договора с муниципальным служащим, осужденным к условному наказанию, не исключает возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, а также не исключает возможность продолжения прежней работы, в соответствии с приговором суда, вступившим в законную силу, представляется правомерным.

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.

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. Причем данные нормы являются императивными и не зависят от вида наказания, назначенного судом.

При рассмотрении настоящего вопроса следует обратить внимание на правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, заявленную в Определении от 15 апреля 2008 г. № 285-О-О.

В указанном 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. 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 полномочий 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, определенном 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации 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.

Обращаем внимание, что такая форма процессуального решения как «приговор» используется только применительно к деяниям, наказанию 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 местной администрации в связи вступлением в силу обвинительного приговора суда связано с нарушением указанным лицом 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.

Впоследствии указанное лицо может быть принято, в том числе и на прежнюю должность по конкурсу, если наказание не препятствует исполнению должностных обязанностей.

**Вопрос.** В соответствии с уставом муниципального образования глава местной администрации муниципального района назначается на должность по контракту, заключенному по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего реше-

ние 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. Контракт с действующим главой заключен на пять лет и истекает в 2017 году (за 5 месяцев до окончания срока полномочий представительного органа муниципального образования). Он избирался в апреле 2012 года. Срок полномочий Совета народных депутатов муниципального района, назначившего действующего главу местной администрации, также составляет 5 лет и также истекает в 2017 году. Представительный орган избирался в сентябре 2012 года.

На какой срок и когда следует назначить нового главу местной администрации муниципального района?

**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. Данная норма императивно устанавливает минимальный срок контракта, не предусматривая каких-либо исключений. При этом обращаю Ваше внимание на важное уточнение, содержащееся в скобках. Оно указывает на то, что контракт должен заключаться на оставшийся срок полномочий представительного органа муниципального образования (это может быть, например, два или три года). Если же до истечения срока полномочий представительного органа остается 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 до истечения срока своих полномочий.

Срок полномочий главы местной администрации по общему правилу федерального законодательства связан со сроком полномочий представительного органа муниципального образования. Предложенный в обращении вариант избрания главы местной администрации на пять лет, когда до истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования остается менее двух лет, данному правилу противоречит, следовательно использован быть не может.

Как указано в обращении, в соответствии с уставом муниципального района глава местной администрации района назначается на должность по контракту, заключенному по результатам конкурса на замещение указанной должности 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. Контракт с действующим главой заключен на пять лет и истекает в 2017 году.

Срок полномочий Совета народных депутатов муниципального района, назначившего действующего главу местной администрации, также составляет 5 лет и также истекает в 2017 году. Учитывая указанные выше нормы Федерального закона № 131-ФЗ, положения устава муниципального района, а также то, что в контракте с главой местной администрации нет конкретной даты окончания его полномочий, действующий глава местной администрации должен замещать эту должность до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва, перед которым ему следует сложить свои полномочия.

**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 объем 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 учетом 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 Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 131 Конституции Российской Федерации).

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 Российской Федерации.

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 му-



ниципальных 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, отнесенным 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 объем 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 земельными отношениями. Причем 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 (п. 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 мест-

ной администрации. В нее 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 ее 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, ЖКХ, образованием и т. д. Под функциональными подразделениями подразумевают подразделения, отвечающие за определенные направления муниципальной деятельности, например, за управление финансовыми средствами, муниципальной собственностью и т. д. В то же время деление подразделений на отраслевые и функциональные достаточно условно, в отдельных сферах управления также осуществляются такие функции, как планирование, учет ресурсов и т. п.

Территориальные органы создаются для более эффективного решения вопросов местного значения в городах, имеющих внутригородское территориальное деление, или в населенных 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 ее 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 ее и в обеих формах.

**Вопрос.** Могут ли органы местной администрации быть наделены функциями и полномочиями учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений?

**Ответ.** Нормы ч. 3 ст. 9<sup>1</sup> Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» 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 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 казенное 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 счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы. Учитывая, что органы местного самоуправления, которые наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, органы местной администрации как юридические лица также должны приобретать статус казенных учреждений, поскольку они, как и в случае с органами местного самоуправления, осуществляют исполнение муниципальных функций.

Казенному 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 казенных 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 осталь-

ных 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 казенных учреждений.

Таким образом, органы местной администрации (как структурные подразделения местной администрации, так и как казенные 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.** Правомерно ли закрепление в уставе муниципального образования и иных муниципальных нормативных правовых актах положения о том, что местная администрация подотчетна и подконтрольна представительному органу?

**Ответ.** К исключительной компетенции представительного органа муниципального образования отнесен 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, наделенным полномочиями по решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Следовательно, местная администрация подконтрольна представительному органу муниципального образования.

Непосредственно федеральным законом также закреплена подотчетность и подконтрольность представительному органу муниципального образования главы муниципального образования (ч. 5 ст. 36

Федерального закона № 131-ФЗ), главы местной администрации, осуществляющего полномочия на основе контракта (ч. 6<sup>1</sup> ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ).

Ч. 11<sup>1</sup> ст. 35, ч. 6<sup>1</sup> ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено ежегодное представление главой местной администрации, осуществляющим свои полномочия на основе контракта, отчетов о результатах не только своей деятельности, но и деятельности местной администрации в целом. Глава местной администрации не является самостоятельным органом местного самоуправления, а входит в состав местной администрации в качестве ее руководителя – должностного лица, возглавляющего местную администрацию, обеспечивающего осуществление местной администрацией возложенных на нее полномочий (ч. 1, 6<sup>1</sup> ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ).

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

На основании вышеизложенного можно заключить, что установление подотчетности представителю органу главы местной администрации как ее руководителя означает закрепление подотчетности представителю органу и местной администрации в целом.

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

**Ответ.** Глава местной администрации, назначенный на эту должность по контракту, является муниципальным служащим. В соответствии с ч. 2 ст. 2 Федерального закона № 25-ФЗ нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель). Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя) (ч. 3 ст. 2). Согласно ч. 6 ст. 37 Федерального зако-

на № 131-ФЗ контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования. Таким образом, в данном случае представителем нанимателя (работодателем) выступает глава муниципального образования, который может наделяться правом привлечения главы администрации муниципального района к дисциплинарной ответственности.

Вместе с тем обращаем внимание на то, что привлечение главы администрации к данному виду ответственности возможно при условии закрепления этого в контракте с ним. Учитывая, что Федеральный закон от 7 мая 2009 года № 90-ФЗ усилил ответственность главы муниципального образования за обеспечение осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, с нашей точки зрения, включение указанной нормы в контракт с главой администрации является целесообразным.

### **Контрольный орган муниципального образования (статья 38)**

**Вопрос.** Возможно ли проведение конкурса по отбору кандидатур на должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования в случае, если соответствующие лица будут назначаться представительным органом муниципального образования на муниципальные должности?

**Ответ.** Согласно нормам ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон № 6-ФЗ) должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа могут быть отнесены соответственно к государственным должностям субъекта Российской Федерации или муниципальным должностям в соответствии с законом субъекта Российской Федерации или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 25-ФЗ под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Нормы ст. 6 Федерального закона № 25-ФЗ предусматривают, что должностью муниципальной службы является должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в со-

ответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность. Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

В случае, если должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа в соответствии с законом субъекта Российской Федерации или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации не отнесены к муниципальным должностям, то такие лица должны наделяться статусом муниципальных служащих, и их должности должны относиться к должностям муниципальной службы.

В силу ч. 2 ст. 3 Федерального закона № 25-ФЗ на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными данным Федеральным законом. Согласно ч. 6 ст. 16 Федерального закона № 25-ФЗ поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных указанным Федеральным законом № 25-ФЗ.

Необходимо также учитывать, что согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 25-ФЗ данным Федеральным законом не определяется статус депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, членов избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса, поскольку указанные лица не являются муниципальными служащими.

Таким образом, статус председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа, являющихся муниципальными служащими, различается со статусом председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа, которые замещают муниципальные должности, поскольку последние лица осуществляют свою деятельность в силу наделения их особым публичным статусом и не на условиях трудового договора.

В соответствии с ч. 6 ст. 6 Федерального закона № 6-ФЗ председатель, заместитель председателя и аудиторы контрольно-счетного органа муниципального образования назначаются на должность представительным органом муниципального образования. При этом согласно

ч. 7–10 ст. 6 Федерального закона № 6-ФЗ назначение на должности указанных лиц осуществляется в следующем порядке:

- предложения о кандидатурах на должности председателя контрольно-счетного органа муниципального образования вносятся в представительный орган муниципального образования председателем представительного органа муниципального образования, депутатами представительного органа муниципального образования – не менее одной трети от установленного числа депутатов представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования;

- право внесения предложений о кандидатурах на данную должность председателя в представительный орган муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может быть предоставлено также комитетам и комиссиям представительного органа муниципального образования;

- предложения о кандидатурах на должности заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования вносятся в представительный орган муниципального образования в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования;

- порядок рассмотрения кандидатур на данные должности устанавливается нормативным правовым актом или регламентом представительного органа муниципального образования.

Положения ч. 7 и ч. 8 ст. 6 Федерального закона № 6-ФЗ предусматривают, что предложения о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, замещающего муниципальную должность, непосредственно вносятся уполномоченными субъектами в представительный орган муниципального образования. То есть нормами Федерального закона № 6-ФЗ не предусматривается процедура конкурсного отбора кандидатур на указанную должность до их рассмотрения представительным органом муниципального образования.

Из положений ч. 9 ст. 6 Федерального закона № 6-ФЗ следует, что представительный орган муниципального образования наделен полномочием по регулированию порядка внесения на его рассмотрение предложений о кандидатурах на должности заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования. Полагаем, что к данному порядку не может быть отнесено условие о проведении конкурсного отбора кандидатур на указанные должности до их рассмотрения представительным органом муниципального образования. Процедура конкурсного отбора кандидатур на данные должности не может относиться к порядку внесения их на рассмотрение представительного органа муниципального образования. Она



могла бы относиться к порядку формирования соответствующих предложений о кандидатурах. В то же время положениями Федерального закона № 6-ФЗ также не предусмотрено проведение указанного конкурса на данном этапе.

**Вопрос.** В силу норм ч. 5 ст. 8 Федерального закона № 6-ФЗ возможно ли расширение перечня случаев досрочного освобождения от должности должностного лица контрольно-счетного органа муниципального образования, замещающего муниципальную должность, на основании решения представительного органа соответствующего муниципального образования.

**Ответ.** Нормы ч. 5 ст. 8 Федерального закона № 6-ФЗ предусматривают случаи досрочного освобождения от должности должностного лица контрольно-счетного органа муниципального образования, замещающего муниципальную должность, на основании решения представительного органа соответствующего муниципального образования. Возможность расширения данного перечня случаев нормами Федерального закона № 6-ФЗ не предусмотрена, поэтому данный перечень носит исчерпывающий характер.

**Вопрос.** Какими полномочиями обладает представительный орган муниципального образования в отношении организации деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования?

**Ответ.** Следует отметить, что согласно п. 4 ст. 3 Федерального закона № 6-ФЗ контрольно-счетные органы обладают организационной и функциональной независимостью и осуществляют свою деятельность самостоятельно. Таким образом, вмешательство в деятельность контрольно-счетных органов иными органами местного самоуправления неправомерно, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В частности, в соответствии с ч. 2 ст. 12 Федерального закона № 6-ФЗ планирование деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований осуществляется с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также на основании поручений представительных органов муниципальных образований, предложений и запросов, глав муниципальных образований. Согласно ст. 20 Федерального закона № 6-ФЗ финансовое обеспечение деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований за счет средств местных бюджетов должно предусматриваться в объеме, позволяющем обеспечить возможность осуществления возложенных на них полномочий. При этом контроль за использованием данными органами бюджетных средств, муниципального имущества осуществляется на основании постановлений (решений) представительных органов соответствующих муниципальных образований.

**Вопрос.** Какой орган осуществляет функции представителя нанимателя в отношении председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, замещающего муниципальную должность.

**Ответ.** Согласно нормам ч. 3 ст. 5 Федерального закона № 6-ФЗ должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа могут быть отнесены соответственно к государственным должностям субъекта Российской Федерации или муниципальным должностям в соответствии с законом субъекта Российской Федерации или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. При этом в соответствии с ч. 6 ст. 6 Федерального закона № 6-ФЗ председатель, заместитель председателя и аудиторы контрольно-счетного органа муниципального образования назначаются на должность представительным органом муниципального образования.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 25-ФЗ под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Нормы ст. 6 Федерального закона № 25-ФЗ предусматривают, что должностью муниципальной службы является должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность. Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

В случае если должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа в соответствии с законом субъекта Российской Федерации или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации не отнесены к муниципальным должностям, то такие лица должны наделяться статусом муниципальных служащих и их должности должны относиться к должностям муниципальной службы.

В силу ч. 2 ст. 3 Федерального закона № 25-ФЗ на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными данным Федеральным законом. Согласно ч. 6 ст. 16 Федерального закона № 25-ФЗ поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в ре-

зультате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных указанным Федеральным законом № 25-ФЗ.

Необходимо также учитывать, что согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 25-ФЗ данным Федеральным законом не определяется статус депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, членов избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса, поскольку указанные лица не являются муниципальными служащими.

Таким образом, статус председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа, являющихся муниципальными служащими, различается со статусом председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа, которые замещают муниципальные должности, поскольку последние лица осуществляют свою деятельность в силу наделения их особым публичным статусом и не на условиях трудового договора.

В соответствии с ч. 6 ст. 3 Федерального закона № 6-ФЗ наименование, полномочия, состав и порядок деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования устанавливаются уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с данным Федеральным законом.

В связи с изложенным полагаем, что председатель контрольно-счетного органа муниципального образования, замещающий муниципальную должность, осуществляет руководство деятельностью данного контрольно-счетного органа и организует его работу, а также организует и осуществляет свою деятельность и работу в этом органе в соответствии с регламентом указанного контрольно-счетного органа, уставом соответствующего муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа данного муниципального образования и законодательством Российской Федерации.

**Вопрос.** Какие органы местного самоуправления вправе заключать соглашения о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля. Вправе ли контрольно-счетный орган муниципального района осуществлять часть полномочий контрольно-счетного органа поселения и подлежит ли в данном случае данный контрольно-счетный орган поселения ликвидации.

**Ответ.** Нормы ч. 11 ст. 3 Федерального закона № 6-ФЗ предусматривают, что представительные органы поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля. Необходимо учитывать, что данные положения предусматривают единственно возможный механизм передачи полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля контрольно-счетному органу муниципального района – заключение соглашений о передаче таких полномочий указанными представительными органами обоих муниципальных образований. Нормы ч. 11 ст. 3 Федерального закона № 6-ФЗ в данном случае устанавливают специальное правило о том, что такие соглашения должны заключаться исключительно представительными органами поселений, входящих в состав муниципального района, с представительным органом муниципального района. В связи с этим заключение таких соглашений иными органами местного самоуправления указанных муниципальных образований неправомерно. При этом согласно общему правилу, предусмотренному в ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ, порядок заключения соглашений определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

В соответствии с нормами 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), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

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.

В случае передачи контрольно-счетному органу муниципального района всех полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля на основе указанных соглашений в соответствующих поселениях будут отсутствовать правовые основания в создании или продолжении функционирования собственного контрольно-счетного органа посе-

ления, поскольку у данного органа не будет собственных полномочий по решению вопросов местного значения.

В то же время в положениях Федерального закона № 6-ФЗ не содержится прямых указаний о том, что на основе упомянутых соглашений контрольно-счетному органу муниципального района должны передаваться исключительно все полномочия контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего финансового контроля. В связи с этим, по нашему мнению, нельзя исключать случаи, когда контрольно-счетному органу муниципального района по данному соглашению будет передана только часть полномочий по осуществлению внешнего финансового контроля контрольно-счетного органа поселения. В то же время указанные полномочия должны быть четко разграничены между указанными контрольно-счетными органами. В данном случае возможно существование контрольно-счетного органа поселения и контрольно-счетного органа муниципального района, которые будут исполнять разграниченные полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля в соответствующем поселении.

**Вопрос.** Возможно ли упразднение контрольного органа поселения без внесения изменений в устав соответствующего муниципально-образовательного учреждения, и в какие сроки должно вступить в силу соответствующее решение представительного органа муниципального образования?

**Ответ.** Согласно ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. При этом в соответствии с п. 4 и 5 ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ уставом муниципального образования должны определяться структура и порядок формирования органов местного самоуправления, наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления.

Согласно ч. 8 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). При этом изменения и дополнения, внесенные 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 самоуправ-

ления), вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений.

В связи с изложенным полагаем, что упразднение контрольного органа поселения без внесения изменений в устав соответствующего муниципального образования неправомерно. Кроме того, необходимо учитывать, что упразднение контрольного органа поселения изменяет структуру органов местного самоуправления такого муниципального образования, поэтому соответствующее решение может вступить в силу только после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего указанное решение.

**Вопрос.** Может ли в муниципальных правовых актах срок полномочий председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования быть связан с фактическим сроком полномочий, осуществляемых представительным органом муниципального образования конкретного состава депутатов?

**Ответ.** Согласно нормам ч. 2 ст. 3 Федерального закона № 6-ФЗ контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования. При этом деятельность контрольно-счетных 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-счетного органа устанавливается соответственно законом субъекта Российской Федерации 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 муници-

пального образования любого состава (за исключение случаев, когда в соответствии с федеральным законодательством срок полномочий этого представительного органа прекращается досрочно). Поэтому срок полномочий председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного 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-счетного 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-счетного 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 срока полномочий представительного органа муниципального образования соответствующего состава будет фактически приостановлена деятельность контрольно-счетного органа такого муниципального образования, что противоречит требованиям ч. 2 и ч. 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.** Следует ли учитывать председателя представительного органа муниципального образования (не является главой муниципального образования) при установлении 10 процентов депутатов, которые могут работать на постоянной основе?

**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 предста-

вительного органа муниципального образования могут работать на постоянной основе.

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

Поскольку председатель представительного органа муниципального образования является депутатом, замещающим должность в представительном органе муниципального образования (ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ), и при этом не является выборным должностным лицом местного самоуправления, имеющим право на осуществление своих полномочий на постоянной основе в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и уставом муниципального образования (ч. 5 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ), он учитывается при определении количества депутатов, которые могут работать на постоянной основе.

Например, если в представительный орган муниципального образования избрано 15 депутатов, только один депутат может осуществлять свои полномочия на постоянной основе. Это может быть или рядовой депутат, или депутат, замещающий должность в представительном органе муниципального образования. Введение второй освобожденной единицы невозможно.

**Вопрос.** Вправе ли депутат представительного органа муниципального образования замещать должность государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации?

**Ответ.** Согласно ст. 2 Федерального закона № 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, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, либо на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Выборным должностным лицом местного самоуправления является глава муниципального образования. Депутат представительного органа муниципального образования таковым лицом не является.

В ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ есть два разных понятия «лицо, замещающее муниципальную должность» и «депутат, замещающий должность в представительном органе муниципального образования».



Лицо, замещающее муниципальную должность, – это депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, член избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса.

Депутат, замещающий должность в представительном органе муниципального образования, – это председатель представительного органа муниципального образования, его заместитель (заместители), председатель постоянной и временной комиссии (комитета) и его заместитель (заместители), депутат, замещающий иные должности в представительном органе муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

Таким образом, любой депутат будет являться лицом, замещающим муниципальную должность, но не каждый депутат замещает должность в представительном органе муниципального образования.

При этом депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, иное лицо, замещающее муниципальную должность, должны соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами. Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, иного лица, замещающего муниципальную должность, прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» (ч. 7<sup>1</sup> ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ).

В соответствии с ч. 2 ст. 12<sup>1</sup> Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» лица, замещающие муниципальные должности, не вправе замещать государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, иные муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы, если иное не установлено федеральными законами.

Таким образом, депутат представительного органа муниципального образования (независимо от того на постоянной или на непостоян-

ной основе замещает он данную должность) не вправе замещать должность государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

**Вопрос.** Каков порядок досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа муниципального образования в случае нарушения срока подачи сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера?

**Ответ.** 15 апреля 2017 года вступил в силу Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» (далее – Федеральный закон № 64-ФЗ).

В соответствии с ч. 7<sup>2</sup> ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ проверка достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления, проводится по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Новая ч. 7<sup>3</sup> ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ регламентирует, что при выявлении в результате проверки, проведенной в соответствии с ч. 7<sup>2</sup> указанной статьи, фактов несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) обращается с заявлением о досрочном прекращении полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд.

В соответствии с п. 3<sup>1</sup> ст. 59<sup>3</sup> Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Россий-

ской Федерации» взыскание в виде замечания может быть применено к гражданскому служащему при малозначительности совершенного им коррупционного правонарушения на основании рекомендации комиссии по урегулированию конфликтов интересов. В то же время для депутатов представительных органов всех уровней данной оговорки в федеральном законодательстве не установлено. Коррупционные правонарушения (дисциплинарные коррупционные проступки) являются по своему составу формальными, ответственность депутатов за них наступает независимо от того, чем руководствовался при их совершении гражданин, и наступивших последствий.

При этом представительный орган муниципального образования лишен права дифференцированной оценки подобных действий: за установлением оснований в установленный срок должно последовать прекращение полномочий виновного. Аналогична по сути ситуация и с остальными основаниями досрочного прекращения полномочий (смерти, признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным и другое). Наличие объективного юридического факта, по сути, связывает представительный орган в решениях, исключая какую-либо дискрецию.

Решение представительного органа муниципального образования о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования принимается не позднее чем через 30 дней со дня появления основания для досрочного прекращения полномочий, а если это основание появилось в период между сессиями представительного органа муниципального образования, – не позднее чем через три месяца со дня появления такого основания (п. 11 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ). Порядок досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа муниципального образования должен быть установлен муниципальным правовым актом.

Законодательством предусмотрена возможность регулирования порядка и срока предоставления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальными нормативными правовыми актами (до приведения в соответствие с положениями Федерального закона № 64-ФЗ законов субъектов Российской Федерации).

В федеральном законодательстве не определен срок предоставления лицами, замещающими муниципальные должности, сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей.

Таким образом, лицо, замещающее муниципальную должность (депутат представительного органа муниципального образования), было

обязано подать сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей, в установленный в конкретном муниципальном образовании самостоятельно срок, если он не установлен законом субъекта Российской Федерации.

Пропуск установленного в таком нормативном правовом акте срока (конкретная календарная дата) подачи сведений о доходах влечет досрочное прекращение полномочий: в установленный срок должно последовать прекращение полномочий виновного.

**Вопрос.** Насколько перспективен вопрос отмены обязанности подачи сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей для депутатов представительных органов сельских поселений?

**Ответ.** В настоящий момент в Государственной Думе на рассмотрении находится несколько законопроектов, нормами которых предлагается отменить обязанность подачи сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей для некоторых муниципальных депутатов (проекты федеральных законов № 372719-7, № 365722-7, № 347708-7).

Ответственным в работе над законопроектами является Комитет Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции.

В свою очередь, Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, как комитет-соисполнитель в работе над указанными проектами федеральных законов, в своих заключениях отметил, что полагает возможным отменить обязанность представления сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей только для депутатов представительных органов сельских поселений, осуществляющих полномочия на непостоянной основе.

Дополнительно следует отметить, что на сентябрь – октябрь 2018 года запланировано проведение парламентских слушаний на тему «Мониторинг практики применения Федерального закона от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государ-

ственной политики в области противодействия коррупции», организуемых Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и Комитетом Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции. После проведения указанного мероприятия, изучения всех вопросов и проблемных моментов, связанных с реализацией законодательства о противодействии коррупции, в том числе касающегося лиц, замещающих муниципальные должности, анализа предложений представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, будет рассмотрен вопрос о необходимости корректировки соответствующих норм федерального законодательства.

**Вопрос.** Возможно ли проведение встреч депутата с избирателями в иных помещениях, нежели предоставляемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в том числе встречи депутатов с трудовыми коллективами в помещениях предприятий, учреждений, иных организаций?

**Ответ.** Согласно ч. 5<sup>2</sup> ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ встречи депутата с избирателями проводятся в помещениях, специально отведенных местах, а также на внутридворовых территориях при условии, что их проведение не повлечет за собой нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создание помех движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры. Уведомление органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления о таких встречах не требуется. При этом депутат вправе предварительно проинформировать указанные органы о дате и времени их проведения. В соответствии с ч. 5<sup>4</sup> ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ встречи депутата с избирателями в форме публичного мероприятия проводятся в соответствии с законодательством Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях. В Постановлении от 10 ноября 2017 г. № 27-П Конституционный Суд Российской Федерации разъяснил следующее: «По логике Федерального закона от 7 июня 2017 г. № 107-ФЗ, любые организованные по инициативе депутата коллективные встречи с избирателями проводятся либо в специально отведенных местах, помещениях или на внутридворовых территориях, либо – если предполагается использование формы публичного мероприятия – в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях, что, вопреки мнению заявителей, не может отождествляться с запретом депутату, тем более подкрепляемым мерами

публичной ответственности, на общение с избирателями в случае незапланированной встречи с ними вне помещений, специально отведенных мест или внутривортовых территорий, если эта встреча была спонтанно инициирована самими избирателями. Введение такого запрета несовместимо с конституционными началами публично-правового статуса депутата, являлось бы фактором дискредитации ценностей народного представительства, создавало бы предпосылки чрезмерного правоприменительного усмотрения, не исключая действий, не согласующихся с конституционными началами уважения к оппозиции. Вместе с тем депутат обязан незамедлительно прекратить не планировавшуюся заранее встречу с избирателями, если она начала создавать препятствия для сохранения нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной и транспортной инфраструктуры, обеспечения безопасности граждан либо иные подобные угрозы, как они определены в ч. 6 ст. 8 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», п. 4 ст. 11 Федерального закона № 184-ФЗ и ч. 5<sup>2</sup> ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ. Конституционный Суд Российской Федерации также отметил, что на органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления лежит обязанность «способствовать проведению встреч депутата с избирателями в целях их информирования о своей деятельности и выражения избирателями пожеланий депутату относительно осуществления его деятельности и деятельности представительного органа, в состав которого он входит, в том числе обеспечивать определение специально отведенных мест для проведения встреч депутатов с избирателями и перечня помещений, предоставляемых для проведения встреч депутатов с избирателями, исходя из необходимости наличия соответствующего специально отведенного места или помещения как минимум в каждом поселении».

В ч. 5<sup>2</sup> ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ говорится о проведении встреч депутата с избирателями в «помещениях», при этом не указывается, что речь идет только о помещениях, предоставленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Кроме помещений, предоставляемых для проведения встреч с избирателями органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, у депутата могут быть иные помещения, в то числе специально предназначенные для приема избирателей (депутатские приемные), где он также вправе проводить встречи с избирателями. Полагаем, что к таким помещениям могут относиться и иные помещения, в том числе юридических лиц и иных организаций. Не усматривается нарушений федерального законодательства при проведении

встреч депутата с трудовыми коллективами предприятий, учреждений, организаций в принадлежащих им помещениях. В силу ч. 5<sup>2</sup> ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ это не требует предварительного согласования или уведомления органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления.

**Вопрос.** Руководитель муниципального унитарного предприятия избран депутатом представительного органа муниципального образования. Не является ли это нарушением п. 2 ст. 21 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»? Имеет ли право такой депутат участвовать в голосовании по утверждению кандидатуры главы муниципального образования, ведь в данном случае возникает конфликт интересов?

**Ответ.** Под конфликтом интересов в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» понимается (ст. 10) ситуация, при которой заинтересованность (прямая или косвенная) лица влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). При этом указанная заинтересованность должна носить именно личный характер: возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) как самим лицом, так и его близкими родственниками.

В то же время как следует из положений п. 3 ч. 1 ст. 17, ч. 4 ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ, целью создания муниципальных предприятий и учреждений является осуществление полномочий по решению вопросов местного значения. Действующее законодательство не наделяет руководителя (директора) правом собственности на имущество предприятия или учреждения – право собственности сохраняется за муниципальным образованием. В отличие от предпринимательской деятельности, деятельность наемного руководителя хозяйствующего субъекта по своей сути направлена не на личное обогащение, а на обеспечение решения задач, стоящих перед этим хозяйствующим субъектом, при этом в случае с директором муниципального предприятия или учреждения по обозначенным выше причинам эти задачи носят, прежде всего, публично-правовой характер.

Согласно п. 4 ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Имущество унитарного муниципального предприятия в свою очередь находится в собственности

муниципального образования. Глава муниципального образования, действующий от его имени, и руководитель муниципального учреждения не связаны трудовыми отношениями «начальник – подчиненный», которые подразумеваются ТК РФ.

Таким образом, полагаю, один факт избрания депутатами городского Совета – руководителями (заместителями руководителей) муниципальных предприятий или учреждений главы муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, не образует юридического состава конфликта интересов в том смысле, как он понимается в законодательстве о противодействии коррупции. Не стоит забывать, что представительный орган муниципального образования – это коллегиальный орган, представляющий интересы населения муниципального образования и обладающий исключительной компетенцией по принятию ряда решений от его имени. Каждый депутат, прежде всего, представляет тех избирателей, которые голосовали за него и его программу. Видится, что принятие всем представительным органом коллегиального решения, равно уменьшает вероятность возникновения конфликта интересов при исполнении полномочий отдельного депутата.

Более того, ситуацию, когда глава муниципального образования или руководитель (директор) муниципального предприятия или учреждения извлекает личную выгоду из деятельности доверенного ему хозяйствующего субъекта (помимо установленной заработной платы), следует рассматривать не столько в плоскости законодательства о противодействии коррупции, сколько в плоскости общеуголовной, понимая под этим присвоение или растрату, злоупотребление должностными полномочиями и т. д.

Идентифицировать конфликт интересов возможно через три взаимосвязанные категории:

а) ресурс (конфликт интересов возникает там и тогда, когда появляется определенный ресурс, доступ к которому становится целью должностного лица);

б) интерес (участники конфликта интересов преследуют частный либо групповой интерес (отличный от общественного), который и становится движущей силой их деятельности);

в) ущерб (конфликт интересов может привести к действию, сопровождающемуся ущербом интересам органов местного самоуправления, общественным интересам, интересам жителей муниципального образования).

Для недопущения и разрешения конфликта интересов в органах местного самоуправления создается комиссия по урегулированию конфликта интересов. К функциям данной комиссии относится:

1) проверка информации о главе муниципального образования, главе местной администрации, депутатах представительных органов,



членах выборных органов местного самоуправления, муниципальных служащих, поступившей от правоохранительных, судебных или иных государственных органов, организаций, должностных лиц, а также отдельных граждан;

2) приглашение и заслушивание на заседании комиссии должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих, представителей заинтересованных организаций, а также и иных лиц;

3) направление решения комиссии заинтересованным лицам;

4) установление комиссией факта наличия либо отсутствия в действии (бездействии) должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих признаков коррупции.

Что касается нарушений п. 2 ст. 21 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее – Федеральный закон № 161-ФЗ), необходимо отметить следующее.

В ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ есть два разных понятия «лицо, замещающее муниципальную должность» и «депутат, замещающий должность в представительном органе муниципального образования».

Лицо, замещающее муниципальную должность, – это депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, член избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса.

Депутат, замещающий должность в представительном органе муниципального образования, – это председатель представительного органа муниципального образования, его заместитель (заместители), председатель постоянной и временной комиссии (комитета) и его заместитель (заместители), депутат, замещающий иные должности в представительном органе муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

Таким образом, любой депутат будет являться лицом, замещающим муниципальную должность, но не каждый депутат замещает должность в представительном органе муниципального образования.

П. 2 ст. 21 Федерального закона № 161-ФЗ установлен ряд ограничений для руководителя унитарного предприятия. В частности, он не может занимать должности и заниматься другой оплачиваемой деятельностью в органах местного самоуправления. Учитывая данную норму, руководитель унитарного предприятия, избранный муниципальным депутатом, не может работать на постоянной основе, а также замещать должность в представительном органе муниципального образования. Соответственно быть рядовым депутатом, замещающим должность на непостоянной основе, он может.

**Вопрос.** Может ли представительный орган муниципального образования принять нормативный правовой акт, в соответствии с которым удостоверение депутата представительного органа муниципального образования будет являться документом, подтверждающим личность?

**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 максимальное 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 определенной деятельностью и на замещение определенных 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 свое разрешение непосредственно в Федеральном законе № 131-ФЗ. К полномочиям субъектов Российской Федерации отнесено установление иных гарантий осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (ч. 5<sup>1</sup> ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ). Дальнейшее регулирование данного вопроса осуществляется уставами муниципальных образований, которые должны приниматься в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. Таким образом, Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает совершенно определенный перечень правовых актов, которыми осуществляется регламентирование всех сторон деятельности указанных лиц.

Если в субъекте Российской Федерации отсутствует закон о гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, то в таком случае данный вопрос может быть регламентирован уставом муниципального образования с соблюдением положений Федерального закона № 131-ФЗ.

Данные положения Федерального закона № 131-ФЗ позволяют закрепить в уставе муниципального образования вопросы статуса де-

путата представительного органа муниципального образования, в том числе норму, предусматривающую наличие удостоверения и нагрудного знака депутата представительного органа муниципального образования. Так, например, Уставом муниципального образования «Город Архангельск» установлено, что депутат имеет удостоверение и нагрудный знак, образцы и описание которых утверждаются городской Думой (ст. 25).

В свою очередь представительный орган муниципального образования, при наличии соответствующей нормы в уставе муниципального образования, может принять решение об утверждении положения об удостоверении и нагрудном знаке депутата представительного органа муниципального образования, в котором целесообразно закрепить их статус. В положении, например, может быть указано, что удостоверение депутата является документом, подтверждающим его личность и полномочия. Такой муниципальный правовой акт будет носить ненормативный характер.

На сегодняшний день в целом ряде муниципальных образований их представительными органами приняты положения об удостоверении и нагрудном знаке депутата.

**Вопрос.** Каковы основания и процедура начала осуществления полномочий депутатом муниципального образования на постоянной основе и их прекращение?

**Ответ.** Согласно ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ структура и порядок формирования органов местного самоуправления определяется уставом муниципального образования. Решение вопроса об исполнении тем или иным депутатом своих полномочий на постоянной основе относится к компетенции представительного органа муниципального образования. В уставе возможно закрепление различных вариантов осуществления депутатом полномочий на постоянной основе, например, может быть регламентировано, что депутат, замещающий определенную должность в представительном органе муниципального образования, исполняет полномочия на постоянной основе. В этом случае принятие представительным органом муниципального образования решения о назначении (избрании) лица на конкретную должность будет являться основанием для исполнения этим лицом полномочий на постоянной основе.

В случае, если форма осуществления полномочий не связана в уставе муниципального образования с конкретной должностью, основанием исполнения депутатом своих полномочий на постоянной основе является решение представительного органа об исполнении конкретным депутатом полномочий на постоянной основе. Видится, что и отмена данного решения должна быть оформлена решением представительного органа муниципального образования.

Перечень оснований досрочного прекращения полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливается федеральным законодательством, не может расширяться законами субъектов Российской Федерации или муниципальными правовыми актами и является закрытым (ч. 10 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ). Однако прекращение депутатом осуществления полномочий на постоянной основе не влечет за собой прекращения его полномочий как депутата. Также следует учитывать, что депутаты не состоят в трудовых отношениях с представительным органом муниципального образования, следовательно, процедуры принятия на работу (увольнения), предусмотренные ТК РФ, к ним не применяются.

**Вопрос.** Возможно ли досрочное прекращение полномочий депутата представительного органа муниципального образования, осуществляющего свои полномочия на непостоянной основе, в связи с утратой доверия и по каким основаниям?

**Ответ.** Федеральным законом от 3 ноября 2015 г. № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были внесены изменения в ряд федеральных законов в части ужесточения антикоррупционного законодательства. Учитывая, что деятельность депутатов различного уровня и членов Совета Федерации носит публичный характер и связана с представительством интересов граждан, соответствие антикоррупционным требованиям при реализации полномочий является неотъемлемым условием их особого статуса. Неисполнение требований антикоррупционного законодательства рассматривается законодателем как основание для невозможности дальнейшего исполнения полномочий. Данная позиция согласуется с государственной политикой в сфере противодействия коррупции.

Федеральным законом от 3 ноября 2015 г. № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» ч. 7<sup>1</sup> ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ была изложена в новой редакции. В результате, в Федеральном законе № 131-ФЗ было закреплено следующее правило: полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица

местного самоуправления, иного лица, замещающего муниципальную должность, прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

Поскольку все депутаты являются лицами, замещающими муниципальную должность, указанная выше норма распространяется на всех, независимо от того, на постоянной или непостоянной основе депутат исполняет свои полномочия.

Таким образом, основания для прекращения полномочий депутата представительного органа муниципального образования четко регламентированы в федеральном законодательстве.

Предусмотренные в ч. 1 ст. 13<sup>1</sup> случаи увольнения в связи с утратой доверия представляют собой не что иное, как случаи нарушения ограничений и обязанностей, налагаемых в соответствии со ст. 12<sup>1</sup> и других отдельных положений Федерального закона № 273-ФЗ на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности.

Обращаем внимание, что Федеральным законом от 3 ноября 2015 г. № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» из многих норм федерального законодательства были исключены слова «на постоянной основе», и тем самым ряд ограничений, запретов и обязанностей начал действовать для всех депутатов представительных органов муниципальных образований.

**Вопрос.** Вправе ли муниципальные образования закреплять в своих уставах нормы о дополнительных гарантиях выборным должностным лицам местного самоуправления и муниципальным служащим, замещающим должности для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность, которые предусматривают, что после прекращения ими своих полномочий им выплачивается денежное содержание, установленное на день прекращения полномочий, в течение одного года?

**Ответ.** В соответствии с ч. 1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выбор-

ному 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<sup>1</sup> ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ отнесено к полномочиям субъектов Российской Федерации. По мнению комитета, 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 путем привлечения или угрозы привлечения к уголовной или административной ответственности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2002 г. № 9-П).

Обращаем внимание на то, что льготы, меры социальной поддержки федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации предоставляются социально незащищенным 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, выборным должностным лицом местного самоуправления для отнесения к таким категориям граждан недостаточно.

При рассмотрении вопроса установления гарантий по истечении срока полномочий депутата, выборного должностного лица местного самоуправления следует учитывать, что Верховный Суд Российской Федерации указал следующее: «По смыслу статьи 172 Трудового ко-

декса гарантии главам муниципальных образований, освобожденным 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 июня 2006 г. № 1-Г06-16). Исходя из вышеизложенного, предоставление гарантий депутатам, выборным должностным лицам местного самоуправления после окончания срока их полномочий уставами муниципальных образований является неправомерным, в связи с чем такие нормы уставов должны быть отменены.

Что касается закрепления в уставе муниципального образования нормы о дополнительных гарантиях муниципальным служащим, непосредственно обеспечивающим исполнение полномочий лица, замещающего муниципальную должность, сообщаем.

В силу п. 3 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 25-ФЗ муниципальный служащий имеет право на оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом).

Ч. 1 ст. 23 Федерального закона № 25-ФЗ предусмотрены гарантии, предоставляемые муниципальному служащему. В соответствии с ч. 2 этой же статьи при расторжении трудового договора с муниципальным служащим в связи с ликвидацией органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования либо сокращением штата работников органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные трудовым законодательством для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией организации либо сокращением штата работников организации.

Законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований муниципальным служащим могут быть предоставлены дополнительные гарантии (ч. 3 ст. 23 Федерального закона № 25-ФЗ).

Из анализа приведенного законодательства следует, что вопросы установления основных и дополнительных гарантий муниципальным служащим урегулированы Федеральным законом № 25-ФЗ, ТК РФ, который не предусматривает возможности установления нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации дополнительных гарантий для муниципальных служащих при увольнении с муниципальной службы. Указанная правовая позиция содержится в целом ряде решений Верховного Суда Российской Федерации (Определения от 30 января 2013 г. № 34-АПГ12-6, от 21 ноября 2012 г. № 34-АПГ12-4, от 15 августа 2012 г. № 34-АПГ12-2, от 21 декабря 2011 г. № 60-Г11-15 и др.).

Учитывая вышеизложенное, по мнению комитета, ни в законах субъекта Российской Федерации, ни, соответственно, в уставах муниципальных образований не могут содержаться нормы о дополнительных гарантиях муниципальным служащим, непосредственно обеспечивающим исполнение полномочий лица, замещающего муниципальную должность, которые предусматривают, что после увольнения им выплачивается денежное содержание в течение одного года.

**Вопрос.** Должен ли депутат представительного органа муниципального образования, осуществляющий свои полномочия на постоянной оплачиваемой основе, получать компенсацию своих расходов?

**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.

Согласно ч. 5<sup>1</sup> 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 Российской Федерации.

Таким образом, субъектам Российской Федерации не только не запрещается, но и предписывается осуществление правового регулирования в указанной выше сфере, в соответствии с которым соответствующее регулирование путем принятия уставов надлежит установить органам местного самоуправления.

Комитет обращает внимание на то, что аналогичная правовая позиция содержится в ряде решений Верховного Суда Российской Федерации (Определения от 28 августа 2013 г. № 48-АПГ13-10, от 5 февраля 2014 г. № 74-АПГ13-37 и др.).

Указанный выше вывод согласуется с нормами ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муници-



пального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Компенсации депутату представительного органа муниципального образования входят в понятие иных вопросов. В связи с этим в уставе муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации могут указываться случаи и порядок определения размера компенсаций. В частности, такие случаи, как возмещение упущенного заработка по основному месту работы за время участия в заседании представительного органа муниципального образования депутата, осуществляющего полномочия на непостоянной основе, а также компенсация расходов в связи с осуществлением им своего мандата (оплата проезда, услуг телефонной связи и т. д.). Комитет обращает внимание, что норма ч. 5<sup>1</sup> ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ не обязывающая, а дающая право муниципальным образованиям, в случае наличия у них денежных средств, такие компенсации предусматривать.

**Вопрос.** В целях оптимизации расходов местного бюджета городским финансовым отделом муниципального образования председателю городской Думы предложено финансировать 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 наемными 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 гл. 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 объема работ (абз. третий 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. второй и третий ч. 5 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ). Возможность осуществления депутатом представительного органа муниципального образования полномочий на смешанной основе Федеральным законом не предусмотрена.

**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 определенный 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 счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Заведование кафедрой в высшем учебном заведении включает в себя не только непосредственно преподавательскую деятельность. Лицо, осуществляющее руководство кафедрой, в частности, разрабатывает учебные программы по всем видам дисциплин кафедры, утверждает план работы кафедры, осуществляет распределение педагогической нагрузки и функциональных обязанностей среди сотрудников кафедры, организует проведение всех видов занятий, экзаменов и зачетов, руководит подготовкой научно-педагогических кадров, организует проведение научно-исследовательской работы, обеспечивает сохранность закрепленных за кафедрой оборудо-

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

**Ответ.** Федеральный закон № 131-ФЗ не предусматривает для главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации, обязанность по направлению принимаемых им правовых актов в представительный орган муниципального образования. Глава муниципального образования самостоятельно осуществляет свои полномочия, определенные уставом муниципального образования, и руководит на принципах единоначалия местной администрацией. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» также не устанавливает обязанности главы муниципального образования по направлению принимаемых им правовых актов в органы прокуратуры. Контроль со стороны представительного органа муниципального образования за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения должен иметь системный, комплексный характер. Его формы должны быть определены уставом муниципального образования, принимаемыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами.

**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 расчетах в каждом конкретном случае количество депутатов, которые смогут работать на постоянной основе, необходимо соотнести с числом, составляющим десять процентов от уста-

новленной 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 освобожденной единицы невозможно.

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

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

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

**Разъяснение.** *О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (в редакции Федерального закона № 446-ФЗ).*

В соответствии с абз. первым ч. 5<sup>1</sup> 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 Российской Федерации.

В силу приведенной нормы, гарантии, предусмотренные абз. первым ч. 5<sup>1</sup> ст. 40, устанавливаются в связи с осуществлением указанными лицами соответствующих полномочий. К числу таких гарантий может относиться и пенсионное обеспечение (пенсия за выслугу лет, ежемесячная доплата к пенсии иные выплаты).

Предметом правового регулирования нормы абз. второго ч. 5<sup>1</sup> ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ являются дополнительные социаль-

ные и иные гарантии депутатам, членам выборных органов местного самоуправления, выборным должностным лицам местного самоуправления в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно). При этом регулирование в данном случае осуществляется только в отношении тех социальных и иных гарантий, которые связаны с фактом прекращения полномочий.

При этом федеральный законодатель, применительно к дополнительным социальным и иным гарантиям, о которых идет речь в абз. втором ч. 5<sup>1</sup> ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ (связанным с фактом прекращения полномочий), ограничил круг лиц, имеющих право на такие гарантии. Гарантии могут быть предусмотрены только тем депутатам и должностным лицам местного самоуправления, которые, во-первых, исполняли свои полномочия на постоянной (платной) основе, а во-вторых, в период исполнения полномочий достигли либо пенсионного возраста, либо потеряли трудоспособность.

Тем не менее, учитывая, что гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, перечень условий для получения дополнительных социальных гарантий не является исчерпывающим и не ограничивается лишь федеральным законодательством. В силу федеративного устройства и разделения полномочий между федеральной и региональной властями, субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное, не противоречащее федеральному, правовое регулирование по предметам совместного ведения, в частности, устанавливать дополнительные требования.

Перечень гарантий не приводится, в связи с чем, надо полагать, каждый конкретный субъект Российской Федерации и орган местного самоуправления может установить их самостоятельно с учетом возможностей своих бюджетов, социальных и иных факторов, влияющих на принятие решения.

В соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и актами органов местного самоуправления лицо имеет право на пенсионное обеспечение в связи с осуществлением полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, помимо указанной социальной гарантии может быть установлена дополнительная гарантия с применением положения абз. второго ч. 5<sup>1</sup> ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ, обусловленная именно прекращением полномочий. Представляется, что такая гарантия, как правило, должна носить единовременный характер.

## Органы местного самоуправления как юридические лица (статья 41)

**Вопрос.** Кто может действовать от имени муниципального образования без доверенности?

**Ответ.** В соответствии с 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.

В соответствии со ст. 125 ГК РФ от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде только органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов (устав муниципального образования и решения представительного органа муниципального образования). В случаях же и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами муниципальных образований, по их специальному поручению и от их имени могут выступать также юридические лица и граждане.

Таким образом, в ГК РФ не предусматривается возможность для должностных лиц местного самоуправления выступать (по крайней мере, в гражданско-правовых отношениях) от имени муниципальных образований без специального поручения, даже если это установлено федеральным законом. Это могут делать только глава муниципального образования – выборное должностное лицо, замещающее муниципальную должность (в том числе тогда, когда он исполняет полномочия главы местной администрации), иные выборные должностные лица местного самоуправления, поскольку только они обладают двойственной правовой природой – и лица, замещающего муниципальную должность (что необходимо в данном случае), и органа местного самоуправления.

Глава местной администрации, в том числе назначенный на свою должность по контракту, является единоличным руководителем органа местного самоуправления – местной администрации, поэтому может выступать от имени муниципального образования, осуществляя таким образом полномочия органа местного самоуправления.

Иные должностные лица могут действовать от имени муниципального образования без доверенности в соответствии с уставом муниципального образования, если они наделены исполнительно-распоряди-

тельными полномочиями по решению вопросов местного значения. К таким должностным лицам устав муниципального образования может относить как руководителя органа местного самоуправления, так и его заместителя (заместителей), а также руководителей органов местной администрации (их заместителей).

## МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

### Система муниципальных правовых актов (статья 43)

**Вопрос.** Возможно ли издание должностными лицами местного самоуправления (в частности заместителями главы местной администрации) распоряжений и приказов по вопросам местного значения в случаях, если в федеральных законах прямо указано, что по данному вопросу решение принимается органом местного самоуправления? Является ли акт должностного лица местного самоуправления актом органа местного самоуправления (то есть можно ли считать приказ или распоряжение должностного лица актом органа местного самоуправления)?

**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, издает 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 Российской Федерации, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, 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 постанов-

лений и распоряжений местной администрации обладает только одно лицо – глава муниципального образования. Возможность передачи полномочий по изданию постановлений и распоряжений местной администрации – органа местного самоуправления 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, возглавляющего местную администрацию, 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 четко 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 Российской Федерации) 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, отнесенным 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, заместители главы муниципального образования, руководители структурных подразделений местной администрации) могут издавать



лишь распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным 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. При этом приказы и распоряжения указанных должностных лиц не будут являться актами органа местного самоуправления.

Согласно ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ в структуру органов местного самоуправления 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, закрепленная 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 собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Муниципальные образования самостоятельно решают вопрос, что это за органы и какими они должны быть. Так, например, уставом муниципального образования в качестве иных органов местного самоуправления могут быть предусмотрены: финансовое управление, управление экономики и имущественных отношений, управление образования и т. д.

Должностные лица, возглавляющие иные органы местного самоуправления, согласно ч. 7 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ, издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования. Такие акты будут являться актами органа местного самоуправления.

**Вопрос.** Какие муниципальные правовые акты являются нормативными, а какие ненормативными? Какие органы местного самоуправления правомочны принимать нормативные правовые акты?

**Ответ.** Верховный Суд Российской Федерации определил понятие нормативного правового акта, указав признаки, характерные для него. Согласно пункту 9 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48, существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются

ся: 1) его издание в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом; 2) наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного 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, ГрСК РФ, 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 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» также употребляются сразу два термина: «нормативные правовые акты органов местного самоуправления» и «нормативные правовые акты муниципального образования».

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» создает 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.

В 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 Российской Федерации 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.

Учитывая правовую позицию Верховного Суда Российской Федерации, 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; обязательен для неопределенного круга лиц в границах

муниципального образования; рассчитан на неоднократное его применение; документально оформлен; принят в установленном порядке.

С учетом 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 ведется в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования (п. 5 ст. 87).

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.** 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, издает 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 определенный 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 представительного органа муниципального образования, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования, если он 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. Грск 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 сообщения о приеме заявлений 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 ЛК РФ).

Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» предусмотрено, что участки референдума образуются по согласованию с соответствующей территориальной комиссией главой муниципального образования.

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

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

**Ответ.** В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике применения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» в качестве существенных признаков, характеризующих нормативный правовой акт, определены следующие: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного 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 уполномоченным органом. Решение не обладает индивидуальным правовым характером, следовательно, его действие распространяется на неопределенный 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 голосов по вопросам, в отношении которых Федеральный закон № 131-ФЗ этого не предусматривает.

В то же время Федеральный закон № 131-ФЗ 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 № 131-ФЗ, 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.** 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 деятельности представительного органа?

Можно ли отнести к иным правовым актам представительного органа постановления и распоряжения, которые издает председатель представительного органа 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 почетными 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, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования. Так вопросы исключительной компетенции представительного органа муниципального образования в Федеральном законе № 131-ФЗ уставлены ч. 10 ст. 35.

Вместе с тем, Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит указания на то, что принимаемые представительным органом муниципального образования акты (помимо решений по вопросам организации деятельности самого представительного органа) в обязательном порядке являются нормативными. Следовательно, в случае отнесения федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования того или иного вопроса (будь то назначение выборов или награждение граждан) к компетенции представительного органа муниципального образования, этим органом может быть принят как нормативный, так и ненормативный правовой акт.

Право председателя представительного органа муниципального образования издавать постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа закреплено в ч. 5 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ. Однако данные постановления и распоряжения относятся не к правовым актам представительного органа муниципального образования, 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 № 131-ФЗ). Приведенная норма распространяется на все муниципальные правовые акты (как нормативные, так и ненормативные).

### **Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов (статья 43.1)**

**Вопрос.** В правовых актах, принятых органами государственной власти Нижегородской 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 Российской Федерации определяется законом субъекта Российской Федерации. На федеральном уровне регулируется только порядок ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов. В частности, этот вопрос регламентирован постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2008 г. № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов», приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 19 декабря 2008 г. № 298 «Об организации работы по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов».

В Нижегородской области рассматриваемый вопрос урегулирован Законом от 4 декабря 2008 г. № 162-З «О порядке организации и ведения в Нижегородской области регистра муниципальных нормативных правовых актов» и принятым с соответствием с ним постановлением Правительства области от 13 февраля 2009 г. № 58 «Об утверждении положения о порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Нижегородской области». В указанном постановлении предусмотрено, что органы местного самоуправления, выборные и иные должностные лица местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области направляют в уполномоченный орган по ведению Регистра все муниципальные правовые акты, принятые (изданные) после 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 Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части». Приведенные положения приняты в рамках полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации и не противоречат правовой концепции ст. 43.1 Федерального закона № 131-ФЗ. Сообщаем также, что данная позиция поддерживается Министерством юстиции Российской Федерации, с представителями которого была проведена консультация при подготовке настоящего разъяснения.

#### **Устав муниципального образования (статья 44)**

**Вопрос.** Распространяются ли положения ч. 8 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ о порядке вступления в силу изменений и дополнений, внесенных в устав муниципального образования, на случаи



принятия представительным органом муниципального образования нового устава муниципального образования (ч. 10 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ)?

**Ответ.** Федеральным законом от 18 июля 2017 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был внесен целый ряд изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, в том числе и в ст. 44.

Согласно ч. 10 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ изложение устава муниципального образования в новой редакции муниципальным правовым актом о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования не допускается. В этом случае принимается новый устав муниципального образования, а ранее действующий устав муниципального образования и муниципальные правовые акты о внесении в него изменений и дополнений признаются утратившими силу со дня вступления в силу нового устава муниципального образования. Причиной появления данной нормы послужила сложившаяся практика внесения изменений в устав путем принятия его новой редакции в целом (особенно много таких случаев встречалось в Ленинградской области). В результате этого для внесения малейших изменений в устав он переписывался заново. Таким же путем продолжали оставаться «актуальными» уставы, принятые еще в конце 90-х годов (например, в Астраханской и Рязанской областях).

Таким образом, норма, запрещающая изложение устава муниципального образования в новой редакции (в этом случае должен приниматься новый устав), направлена на достижение большей правовой стабильности и определенности. В соответствии с ч. 8 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, разграничение полномочий между органами местного самоуправления (за исключением случаев приведения устава муниципального образования в соответствие с федеральными законами, а также изменения полномочий, срока полномочий, порядка избрания выборных должностных лиц местного самоуправления), вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении указанных изменений и дополнений в устав муниципального образования, а в случае формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением в соответствии с п. 1 ч. 4 и п. 1 ч. 5 ст. 35 настоящего Федерального закона – после истечения срока полномочий главы муниципального образования, подписавшего муниципальный правовой акт о внесении указанных изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Обращаем внимание на то, что указанные выше нормы Федерального закона № 131-ФЗ следует применять комплексно. Поэтому в случае принятия нового устава муниципального образования, на него, в обязательном порядке, будут распространяться нормы ч. 8 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ.

**Вопрос.** В устав муниципального образования действующим представительным органом муниципального образования были внесены изменения, предусматривающие, что председатель представительного органа муниципального образования теперь работает на постоянной основе. Могут ли данные нормы быть применены к действующему председателю представительного органа муниципального образования?

**Ответ.** В устав муниципального образования были внесены изменения, предусматривающие, что председатель представительного органа муниципального образования работает на постоянной основе.

Поскольку данные изменения не затрагивают структуру органов местного самоуправления и разграничение полномочий между органами местного самоуправления, а направлены на решение вопросов организации деятельности представительного органа муниципального образования, они вступают в силу в общем порядке.

Согласно ч. 8 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Данный вывод подтверждается сложившейся судебной практикой рассмотрения споров по схожим правоотношениям (например, Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 января 2017 г. № 35-АПГ 16-10).

Таким образом, рассматриваемые нормы, внесенные в устав муниципального образования, могут быть применены к действующему председателю представительного органа муниципального образования.

**Вопрос.** В законодательстве отсутствует определение понятия «порядок официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов». Просим выразить мнение комитета по вопросу раскрытия данного понятия. Можно ли в уставе муниципального образования закрепить отсылочную норму на иной (не устав) муниципальный правовой акт, которым будет определяться этот порядок?

**Ответ.** В соответствии с ч. 1 ст. 44 и ч. 3 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается, что муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального

образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с НК РФ.

При этом муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования) (ч. 2 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ).

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления граждан с муниципальными правовыми актами, за исключением актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

В соответствии с разъяснениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации (Постановление от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части») официальным опубликованием нормативного правового акта считается публикация его полного текста на государственном языке Российской Федерации (то есть на русском языке) в том средстве массовой информации, которое определено в качестве официального периодического издания, осуществляющего публикацию нормативных правовых актов, принятых данным органом или должностным лицом.

Учитывая, что целью официального опубликования нормативного правового акта является обеспечение возможности ознакомиться с содержанием этого акта тем лицам, права и свободы которых он затрагивает, в исключительных случаях при отсутствии в публичном образовании периодического издания, осуществляющего официальное опубликование нормативных правовых актов, принимаемых в этом публичном образовании, и при опубликовании оспариваемого акта в ином печатном издании либо обнародовании акта (например, в порядке, предусмотренном учредительными документами публичного образования) необходимо проверять, была ли обеспечена населению публичного образования и иным лицам, чьи права и свободы затрагивает принятый акт, возможность ознакомиться с его содержанием. Если такая возможность была обеспечена, порядок опубликования нормативного правового акта не может признаваться нарушенным по мотиву опубликования не в том печатном издании либо доведения его до сведения населения в ином порядке.

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

вой 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 нецелесообразно и собственное средство массовой информации органами местного самоуправления не учреждено, законным и допустимым является обнародование муниципальных правовых актов (включая уставы муниципальных образований), например, путем 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, определен порядок ознакомления с актами, снятыми со стенда – определены гарантии доступности каждому жителю муниципальных документов, содержащих положения, затрагивающие его права, свободы и обязанности.

В качестве общего критерия общедоступности и для опубликования, и для обнародования следует рассматривать доступность распространяемой информации без применения специальных технических средств. К сожалению, данному критерию сеть Интернет в настоящее время не отвечает. Следовательно, муниципальные правовые акты, размещенные 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 Грск РФ (например, ч. 9 и 14 ст. 24, ч. 7 ст. 28), Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (например, ст. 10) и др.

Учитывая вышеизложенное, в уставах муниципальных образований при определении порядка официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов целесообразно указать следующее: лицо, ответственное за официальное опубликование (обнародование); источник официального опубликования (обнародования); способ официального опубликования (обнародования); срок, в течение которого осуществляется официальное опубликование (обнародование).

Что касается закрепления в уставе муниципального образования соответствующей отсылочной нормы на иной (не устав) муниципаль-

ный правовой акт, то, учитывая положения ч. 1 ст. 44 и ч. 3 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ, это недопустимо.

**Вопрос.** На все ли этапы принятия муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования распространяется норма о принятии решения большинством в 2/3 голосов?

**Ответ.** Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрены определенные требования к порядку принятия некоторых категорий муниципальных правовых актов. Согласно ч. 5 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются большинством в 2/3 голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. Данная норма действует для указанной категории муниципальных правовых актов вне зависимости от этапов их принятия (первое чтение, второе чтение и т. д.).

**Вопрос.** В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ уставом муниципального образования должен определяться срок полномочий представительного органа муниципального образования. При формировании представительного органа муниципального образования делегированным способом как следует определять в уставе срок его полномочий?

**Ответ.** В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ уставом муниципального образования должны определяться срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц.

При формировании представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением путем делегирования срок, на который он избирается, нельзя определить, поскольку замена членов представительного органа происходит путем ротации. Созывы в данном случае также не определяются.

Учитывая изложенное, во исполнение п. 7 ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ, при формировании представительного органа муниципального образования делегированным способом, в уставе муниципального образования следует указать, что он является постоянно действующим органом.

**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, ст. 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 Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку; предоставление ему возможности дать депутатам представительного органа муниципального образования объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку. В уставе муниципального образования во исполнение данных требований должен быть установлен конкретный порядок реализации указанных гарантий: положения об ответственных должностных лицах, форме, сроках уведомления главы муниципального образования о заседании представительного органа по вопросу об удалении его в отставку, о порядке выступления главы муниципального образования с объяснениями относительно обстоятельств, послуживших основанием к постановке вопроса о его удалении (очередность, время выступления и т. д.) и тому подобное.

Ч. 9–11 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляют различные варианты подписания решения об удалении главы муници-

пального образования в отставку в зависимости от избранной в муниципальном образовании структуры органов местного самоуправления. В уставе муниципального образования должна быть регламентирована конкретная процедура в соответствии с действующей в нем моделью организации местного самоуправления.

Наконец, в ряде случаев федеральный закон предусматривает правовые возможности, реализация которых оставлена на усмотрение муниципального образования. Так, согласно абзацу седьмому ч. 16 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ 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 путем 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 определен 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 федерально-го 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 террито-

риального 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 их проведение является обязательным, на обсуждение жителей должен быть вынесен каждый из имеющихся на рассмотрении представительного органа муниципального образования проектов (вопросов).

### **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 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура Российской Федерации принимает участие в правотворческой деятельности. В соответствии со ст. 9 того же закона такое участие осуществляется путем 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 предста-



вительного 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 № 131-ФЗ 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.** В случае размещения на официальном сайте представительного органа муниципального образования или официальном сайте местной администрации нормативных правовых актов, требуется ли публиковать их в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании, или же необходимо публиковать полный текст такого акта в печатном издании, только без объемных графических и табличных приложений к нему?

**Ответ.** Федеральным законом от 18 апреля 2018 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления» внесен ряд изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, в том числе касающихся вопросов опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов.

Федеральным законом № 83-ФЗ органам местного самоуправления предоставлено право учреждать и использовать официальное сетевое издание для опубликования муниципальных правовых актов и соглашений, заключаемых органами местного самоуправления.

При этом согласно ч. 2 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ (в редакции Федерального закона № 83-ФЗ) официальным опубли-

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

Обращаем внимание, что в указанном положении содержательно раскрыто понятие официального опубликования через публикацию полного текста муниципального правового акта в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании. Вследствие этого исключаются риски того, что размещение (опубликование) муниципального правового акта в муниципальном сетевом издании станет альтернативой его опубликования в печатном издании.

Вместе с тем в ч. 2 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ закреплено, что в случае опубликования (размещения) полного текста муниципального правового акта в официальном сетевом издании, объемные графические и табличные приложения к нему (например, приложения к муниципальным программам, карты, документы территориального планирования, приложения к решению о местном бюджете) в печатном издании могут не приводиться (в данном случае в печати выйдет акт без указанных приложений).

Данная особенность (изъятие из общего правила) позволит избежать издержек муниципальных образований на печатание объемных графических, в том числе цветных, и табличных приложений к муниципальному правовому акту, с полным текстом которого можно ознакомиться в сетевом издании.

**Вопрос.** Какие акты относятся к муниципальным правовым актам, устанавливающим статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также какие соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования) с учетом положений Федерального закона от 18 июля 2017 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесшего изменения, среди прочего, в ч. 2 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ?

**Ответ.** В соответствии с ч. 1 ст. 44 и ч. 3 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с НК РФ. При этом, ч. 2 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ (в редакции Федерального закона № 171-ФЗ) предусматривается, что муниципальные нормативные правовые акты, затра-

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

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом (п. 6 ч. 1 ст. 44 и ч. 3 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ). В этой связи необходимо отметить, что согласно Конституции Российской Федерации каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29). При этом ч. 2 ст. 24 Конституции Российской Федерации, обязывающая органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом, не определяет порядок и условия реализации гарантируемого ею права, – это компетенция федерального законодателя, который, исходя из потребностей защиты частных и публичных интересов, вправе установить разные уровни гарантий и степень возможности реализации указанного права, а также возможных ограничений на получение информации при условии соразмерности таких ограничений конституционно признаваемым целям их введения (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, ограничение права, вытекающего из ч. 2 ст. 24 Конституции Российской Федерации, допустимо лишь в соответствии с федеральными законами, устанавливающими специальный правовой статус не подлежащей распространению информации, обусловленный ее содержанием, в том числе наличием в ней данных, составляющих государственную тайну, сведений о частной жизни, конфиденциальных сведений, связанных со служебной, коммерческой, профессиональной и изобретательской деятельностью (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2000 г. № 3-П). В соответствии же с пп. 1 п. 4 ст. 8 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Федеральный закон № 149-ФЗ) не может быть ограничен доступ к нормативным правовым актам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающим правовое положение организаций и полномочия государственных ор-

ганов, органов местного самоуправления. Кроме того, п. 3 ст. 8 Федерального закона № 149-ФЗ предусматривает, что организация имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления информации, непосредственно касающейся прав и обязанностей этой организации, а также информации, необходимой в связи с взаимодействием с указанными органами при осуществлении этой организацией своей уставной деятельности.

До вступления в силу Федерального закона № 171-ФЗ открытость и доступность документов, устанавливающих правовой статус организаций, учредителями которых выступают муниципальные образования, а также соглашений, заключаемых между органами местного самоуправления, обеспечивалась только в случае размещения их текстов на официальных сайтах органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (что само по себе не является обязательным), предоставления возможности ознакомления с документами при непосредственном обращении в органы местного самоуправления и в иных формах, прямо не предусмотренных федеральным законодательством.

В целях обеспечения большей информационной открытости и прозрачности в деятельности органов местного самоуправления Федеральным законом № 171-ФЗ был расширен перечень документов, подлежащих официальному опубликованию (обнародованию), путем включения в их число муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашений, заключаемых между органами местного самоуправления. При этом необходимо отметить, что лингвистически формулировка рассматриваемой нормы не позволяет отнести указанные соглашения к числу муниципальных нормативных правовых актов, но их включение именно в данное положение обуславливается смысловым содержанием ч. 2 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ, предполагающим содержательную согласованность установления единого перечня актов, подлежащих официальному опубликованию (обнародованию) в целях вступления в законную силу.

Следует отметить, что около 5,9 тыс. муниципальных образований нашей страны являются учредителями муниципальных унитарных предприятий, почти 11,9 тыс. – учредителями муниципальных учреждений (не считая органов местного самоуправления, наделенных статусом юридических лиц). Всего в общей сложности ими создано около 11 тыс. муниципальных унитарных предприятий и около 125 тыс. муниципальных учреждений (по состоянию на 1 марта 2017 года). Во всех 85 субъектах Российской Федерации созданы организации межмуниципального сотрудничества – советы муниципальных образований субъектов Рос-

сийской Федерации. В указанных советах состоит подавляющее большинство (около 20,7 тыс.) муниципальных образований страны. В то же время 478 муниципальных образований участвуют в иных межмуниципальных некоммерческих организациях, 314 – в межмуниципальных хозяйственных обществах; 675 муниципальных образований имеют двусторонние договоры о межмуниципальном сотрудничестве в пределах субъектов Российской Федерации, в которых они расположены, более 472 – с муниципальными образованиями других субъектов Российской Федерации; 419 муниципальных образований имеют договоры о внешнеэкономическом сотрудничестве, включая договоры с «городами-побратимами» и соглашения о приграничном сотрудничестве. Кроме того, сохраняет значение договорной механизм передачи отдельных полномочий по решению некоторых вопросов местного значения по соглашениям между органами местного самоуправления муниципальных районов и входящих в их состав поселений.

Данный механизм так или иначе востребован более чем двумя третями муниципалитетов. Так, в 2016 году 762 муниципальных района передали часть полномочий по решению своих вопросов местного значения органам местного самоуправления 199 городских и 6,8 тыс. сельских поселений; в 2017 году соответственно 752 муниципальных района передали часть своих полномочий органам местного самоуправления 209 городских и 7,0 тыс. сельских поселений. В свою очередь, в 2016 году органы местного самоуправления 1129 городских и 13,2 тыс. сельских поселений передали часть своих полномочий 1361 муниципальному району; в 2017 году – 1085 городских и 12,7 тыс. сельских поселений передали часть своих полномочий 1348 муниципальным районам. В этой связи граждане должны иметь гарантированный доступ к информации о том, для каких местных задач создается соответствующая муниципальная организация и о том, какие полномочия передаются в системе поселение – муниципальный район, с какими еще муниципальными образованиями и в каком направлении осуществляется сотрудничество.

При этом полагаем, что к рассматриваемым соглашениям могут относиться любые соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления и (или) от имени муниципального образования и имеющие публично-правовой характер, а под муниципальными нормативными правовыми актами, устанавливающими правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, в контексте п. 17 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, а также п. 12 Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых

актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных приказом Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88, следует понимать типовые, примерные положения (уставы) об органах (например, территориальных), организациях, подведомственных соответствующим органам местного самоуправления, а также устанавливающие правовой статус организаций, выполняющих в соответствии с муниципальными нормативными правовыми актами отдельные наиболее важные муниципальные функции, либо оказывающие в установленном порядке муниципальные услуги. К указанным актам не относятся учредительные документы организаций, включая их уставы, которые не обладают признаками, характерными для нормативных правовых актов, и не являющиеся таковыми по своей организационно-правовой сути.

В рассматриваемом контексте следует отметить, что задача законодателя состоит в том, чтобы правовое регулирование было точным, четким и ясным, не допускающим произвольного толкования правовых норм (Постановление Конституционного Суда от 30 октября 2003 г. № 15-П). При этом законодатель, как правило, должен «выводить за скобки» общие повторяющиеся моменты, формализуя их в качестве самостоятельных норм и дефиниций. Таким образом, из вышеприведенных правовых предписаний в их совокупности следует, что федеральный законодатель, действуя в рамках своей компетенции, с целью законодательной формализации норм Конституции Российской Федерации и федеральных законов, может конкретизировать положения действующего законодательства, в том числе путем уточнения перечня актов, подлежащих официальному опубликованию (обнародованию), что и было воспроизведено в Федеральном законе № 171-ФЗ.

### **Отмена муниципальных правовых актов и приостановление их действия (статья 48)**

**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:

1) 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);

2) суд (в том случае, если акт, противоречит вышестоящим нормативным актам, а орган, его издавший, не исполняет решение суда о приведении его в соответствие);

3) 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 определенный 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 влечет 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 ч. 1 и 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 объеме 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 (бездействие) которых были оспорены, либо в вышестоящий в порядке подчиненности орган, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему в течение трех дней со дня вступления решения суда в законную силу.

## **ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **Муниципальное имущество (статья 50)**

**Вопрос.** На момент заключения соглашения о муниципально-частном партнерстве нежилое здание, находящееся в собственности муниципального образования, не относится к объектам соглашения, указанным в ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Возможно ли заключение соглашения о муниципально-частном партнерстве в отношении такого объекта, если в результате реконструкции указанного нежилого здания оно будет отнесено к одному из видов имущества, установленных ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ?

**Ответ.** Согласно п. 1 ст. 3 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 224-ФЗ) государственно-частным партнерством, муниципально-частным партнерством является юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном



партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

При принятии решения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства уполномоченными в соответствии с настоящим Федеральным законом на принятие такого решения органом государственной власти, органом местного самоуправления определяются форма государственно-частного партнерства, форма муниципально-частного партнерства посредством включения в соглашение предусмотренных настоящей статьей обязательных элементов соглашения и определения последовательности их реализации (ч. 1 ст. 6 Федерального закона № 224-ФЗ). При этом одним из обязательных элементов соглашения являются строительство и (или) реконструкция объекта соглашения частным партнером (п. 1 ч. 2 ст. 6 Федерального закона № 224-ФЗ).

Объекты соглашения о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве определены ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 224-ФЗ. Указанный перечень объектов является исчерпывающим. Кроме того, к объектам соглашения законодателем установлен ряд требований. Так, объектом соглашения из перечня, указанного в ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 224-ФЗ, может быть только имущество, в отношении которого законодательством Российской Федерации не установлены принадлежность исключительно к государственной, муниципальной собственности или запрет на отчуждение в частную собственность либо на нахождение в частной собственности (ч. 2 ст. 7 Федерального закона № 224-ФЗ). Объект соглашения, подлежащий реконструкции, должен находиться в собственности публичного партнера на момент заключения соглашения. Указанный объект на момент его передачи частному партнеру должен быть свободным от прав третьих лиц (ч. 4 ст. 7 Федерального закона № 224-ФЗ).

Тем самым, по нашему мнению, имущество, находящееся в собственности муниципального образования, может являться объектом соглашения о муниципально-частном партнерстве, если в результате его реконструкции частным партнером оно будет отнесено к одному из видов имущества, установленных ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 224-ФЗ. При этом также должны быть соблюдены и иные требования, предъявляемые к объекту соглашения в соответствии с нормами указанного Федерального закона.

**Вопрос.** Каковы правовые возможности решения вопросов о прекращении права собственности на земельный участок, в отношении которого собственник фактически устранился от владения, пользования

и распоряжения принадлежащим ему имуществом и переводе данного земельного участка в муниципальную собственность?

**Ответ.** П. 2 ст. 8 ГК РФ устанавливает, что права, подлежащие государственной регистрации, возникают с момента регистрации, если иное не установлено законом. Согласно ч. 5 ст. 1 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Федеральный закон № 218-ФЗ) государственная регистрация права в Едином государственном реестре недвижимости является единственным доказательством существования зарегистрированного права. Зарегистрированное в Едином государственном реестре недвижимости право на недвижимое имущество может быть оспорено только в судебном порядке. Тем самым, законом установлено, что зарегистрированное право признается существующим до тех пор, пока в установленном законом (судебном) порядке не будет установлено иное (презумпция достоверности государственного реестра прав на недвижимое имущество). Правовое регулирование прекращения права собственности осуществляется в соответствии с положениями гл. 15 ГК РФ.

Так, в ч. 1 ст. 235 ГК РФ определено, что право собственности прекращается при отчуждении собственником своего имущества другим лицам, отказе собственника от права собственности, гибели или уничтожении имущества и при утрате права собственности на имущество в иных случаях, предусмотренных законом. Принудительное изъятие у собственника имущества не допускается, кроме случаев, по основаниям, предусмотренным законом в соответствии с ч. 2 ст. 235 ГК РФ. В соответствии с нормами ст. 236 ГК РФ гражданин или юридическое лицо может отказаться от права собственности на принадлежащее ему имущество, объявив об этом либо совершив другие действия, определенно свидетельствующие о его устранении от владения, пользования и распоряжения имуществом без намерения сохранить какие-либо права на это имущество.

При этом, отказ от права собственности не влечет прекращения прав и обязанностей собственника в отношении соответствующего имущества до приобретения права собственности на него другим лицом. Согласно нормам ст. 225 ГК РФ бесхозяйной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен либо, если иное не предусмотрено законами, от права собственности на которую собственник отказался. По вопросу признания права муниципальной собственности на бесхозяйные недвижимые вещи следует отметить, что его порядок установлен в ч. 3 ст. 225 ГК РФ, в силу которой бесхозяйные недвижимые вещи принимаются на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество, по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся. В таком случае муниципалитет обязан

совершить действия по подаче такого заявления в силу возложенных на него законом полномочий и зарегистрировать бесхозяйную вещь, но нести обязанности по её содержанию не обязан. По истечении года со дня постановки бесхозяйной недвижимой вещи на учет орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом, может обратиться в суд (имеет право, но не обязан) с требованием о признании права муниципальной собственности на эту вещь. В соответствии с Федеральным законом № 218-ФЗ приказом Минэкономразвития России от 10 декабря 2015 г. № 931 утвержден порядок принятия на учет бесхозяйных недвижимых вещей, устанавливающий единый для Российской Федерации порядок принятия на учет бесхозяйных недвижимых вещей. Бесхозяйная недвижимая вещь, не признанная по решению суда поступившей в муниципальную собственность, может быть вновь принята во владение, пользование и распоряжение оставившим ее собственником либо приобретена в собственность в силу приобретательной давности. Следует также отметить, что в случае невозможности нахождения согласия в решении вопроса об использовании по целевому назначению земельного участка с учетом всех обстоятельств между органами местного самоуправления и собственником земельного участка, следует решать данную проблему посредством обращения в органы прокуратуры или путем обжалования решения суда в вышестоящих судебных инстанциях.

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

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

По данному вопросу, как и по иным вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, представительный орган муниципального образования принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования (ч. 3 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ).

При этом, следует иметь в виду, что определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, включает в себя, в частности, порядок передачи муниципального имущества во временное безвозмездное пользование, порядок продажи земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости, порядок утверждения планов приватизации объектов

муниципальной собственности, установленные в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

Принятие конкретных решений, в частности, по вопросам управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, относится к исполнительно-распорядительным полномочиям органов местного самоуправления, которые реализует местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), наделяемая уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ).

### **Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом (статья 51)**

**Вопрос.** Вправе ли представительный орган муниципального образования создавать комиссии по вопросам проверки деятельности муниципальных предприятий и учреждений, устанавливать экономические показатели деятельности данных предприятий и учреждений, заслушивать отчеты руководителей по текущему финансово-экономическому управлению указанными организациями, назначать ревизию их финансово-хозяйственной деятельности, давать указания руководителям этих организаций по вопросам их финансово-экономической деятельности, если соответствующие полномочия не установлены уставом соответствующего муниципального образования?

**Ответ.** Нормы ч. 3 ст. 9.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ) и ч. 4 ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ прямо предусматривают, что функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляют только уполномоченные органы местного самоуправления. В законодательстве Российской Федерации не указывается, какой орган местного самоуправления должен выполнять функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений. В силу предписания ч. 3 ст. 34 и п. 5 ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ данный вопрос должен быть определен в уставе муниципального образования.

Нормами Федерального закона № 131-ФЗ установлено следующее требование: функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляются только уполномоченными органами местного самоуправления. Поэтому дан-

ное требование не может быть изменено решениями представительных органов муниципальных образований. Нормы п. 6 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ относят к исключительной компетенции представительных органов муниципальных образований только определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Согласно ч. 1 ст. 20 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» собственник имущества унитарного предприятия в отношении указанного предприятия, в частности, определяет порядок составления, утверждения и установления показателей планов (программы) финансово-хозяйственной деятельности унитарного предприятия, утверждает бухгалтерскую отчетность и отчеты унитарного предприятия, дает согласие на распоряжение недвижимым имуществом, а в случаях, установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами или уставом унитарного предприятия, на совершение иных сделок, осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего унитарному предприятию имущества, утверждает показатели экономической эффективности деятельности унитарного предприятия и контролирует их выполнение, принимает решения о проведении аудиторских проверок, утверждает аудитора и определяет размер оплаты его услуг.

Так, в соответствии с ч. 3 ст. 9.2 Федерального закона № 7-ФЗ муниципальные задания для бюджетного учреждения в соответствии с предусмотренными его учредительными документами основными видами деятельности формирует и утверждает соответствующий орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя. Нормы п. 6 ч. 3.3 ст. 32 Федерального закона № 7-ФЗ предусматривают, что план финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения, составляется и утверждается в порядке, определенном соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, и в соответствии с требованиями, установленными Министерством финансов Российской Федерации.

Таким образом, в случае, если функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений согласно уставу муниципального образования возложены на местную администрацию, то решение данных вопросов, в том числе в части организации и деятельности упомянутых юридических лиц, относится к компетенции местной администрации в пределах, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации и уста-

вами муниципального образования. При этом законодательство Российской Федерации не устанавливает запрета на разделение функций и полномочий учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений между местной администрацией и представительным органом муниципального образования в соответствии с его уставом.

Необходимо также учитывать, что согласно нормам ч. 5 и 5.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования, представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования. В соответствии с ч. 6.1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта, подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования, представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

В связи с этим представительный орган муниципального образования вправе определять вопросы в форме правовых актов для местной администрации, которые она должна решать в отношении организации и деятельности муниципальных предприятий и учреждений, в том числе в части их финансово-хозяйственной деятельности (в случае, если местная администрация осуществляет функции и полномочия учредителя в отношении данных юридических лиц) и получать информацию о решении этих вопросов от главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию или главы местной администрации, осуществляющего свои полномочия на основе контракта, при рассмотрении ежегодных отчетов о результатах их деятельности.

Важно также отметить, что согласно ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон № 6-ФЗ) контрольно-счетный орган муниципального образования подотчетен представительному органу муниципального образования. При этом нормы ч. 3 ст. 12 Федерального закона № 6-ФЗ предусматривают, что порядок включения в планы деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований поручений представительных органов муниципальных образований устанавливается

нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В связи с этим в соответствии с нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования данный орган вправе давать поручения контрольно-счетному органу соответствующего муниципального образования об осуществлении контроля за финансово-хозяйственной деятельностью муниципальных предприятий и учреждений и получать отчеты от данного контрольно-счетного органа о результатах проведения такого контроля.

**Вопрос.** В каких случаях органы местного самоуправления муниципального района могут использовать принадлежащее на праве собственности муниципальному району имущество для создания муниципальных предприятий в целях решения вопросов местного значения сельского поселения, в том числе по организации в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом? В каких случаях органы местного самоуправления муниципального района могут использовать принадлежащее на праве собственности муниципальному району имущество для создания муниципальных предприятий, не являясь при этом их учредителем?

**Ответ.** Нормы ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. При этом органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Вместе с тем, указанные положения ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ носят отсылочный характер, поэтому они не могут служить прямым основанием для определения правомерности совершения муниципальных образованием сделок, связанных с передачей принадлежащего им на праве собственности имущества, в том числе от поселения муниципальному району. Данные вопросы регулируются нормами других основополагающих законодательных актов в соответствующей сфере.

Согласно ч. 1 ст. 113 ГК РФ унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности

на закрепленное за ней собственником имущество. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям). В силу положений ч. 2 ст. 299 ГК РФ плоды, продукция и доходы от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении или оперативном управлении унитарного предприятия или учреждения, а также имущество, приобретенное унитарным предприятием или учреждением по договору или иным основаниям, поступают в хозяйственное ведение или оперативное управление предприятия или учреждения в порядке, установленном данным кодексом, другими законами и иными правовыми актами для приобретения права собственности.

В соответствии с положениями ст. 2 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию. При этом создание унитарных предприятий на основе объединения имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, не допускается, поэтому имущество может закрепляться на праве хозяйственного ведения за унитарными предприятиями только тем публично-правовым образованием, которое является учредителем соответствующего унитарного предприятия.

Указанными положениями ГК РФ и Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» не предусматривается возможность закрепления на праве хозяйственного ведения за муниципальными унитарными предприятиями имущества, находящегося в собственности муниципального образования, которое не является учредителем соответствующего муниципального предприятия.

В ч. 1 ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ определены виды имущества, которые могут находиться в собственности муниципальных образований. Вместе с тем необходимо учитывать, что в соответствии с положениями ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ в собственности муниципальных образований может находиться только имущество, предназначенное для решения вопросов и полномочий, отнесенных к компетенции соответствующих муниципальных образований.

В связи с этим, положения ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что имущество, находящее в собственности муниципального образования, должно носить целевой характер. В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не соответствующее требованиям ч. 1 данной статьи, указанное имущество подлежит репрофилированию (изменению це-



левого назначения) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.

Согласно абз. первому ст. 217 и ч. 2 ст. 235 ГК РФ имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц только в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества. Согласно ч. 5 ст. 13 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» приватизация государственного и муниципального имущества осуществляется только способами, предусмотренными этим Федеральным законом. При этом нормы ч. 1 ст. 13 указанного Федерального закона предусматривают в качестве способов приватизации государственного и муниципального имущества (помимо продажи такого имущества на торгах), в частности, преобразование унитарного предприятия в акционерное общество, преобразование унитарного предприятия в общество с ограниченной ответственностью, внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ.

В силу положений ч. 4 ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, то есть только тех вопросов местного значения, которые отнесены к компетенции соответствующих муниципальных образований.

В связи с изложенным, в силу перечисленных оснований полагаем, что имущество, находящееся в собственности поселений, не может быть передано на праве хозяйственного ведения муниципальным предприятиям, созданным муниципальным районом.

В настоящее время согласно нормам ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ установлен сокращенный перечень вопросов местного значения сельских поселений по отношению к городским поселениям. При этом законами субъекта Российской Федерации 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 (за исключением вопроса местного значения, предусмотренного п. 23 ч. 1 указанной статьи). Иные вопросы местного значения, предусмотренные ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ для городских поселений, не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений в соответствии с ч. 3 данной статьи, на территориях сельских поселений решаются органами местного само-

управления соответствующих муниципальных районов. В этих случаях данные вопросы являются вопросами местного значения муниципальных районов (ч. 4 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ).

Согласно ст. 14 и 15 Федерального закона № 131-ФЗ определены перечни вопросов местного значения поселений и муниципальных районов, которые распределены по принципу «поселение решает вопросы местного значения для обеспечения жизнедеятельности населения, а муниципальный район решает вопросы местного значения для обеспечения деятельности поселений».

Таким образом, в случае, если законом субъекта Российской Федерации к вопросам местного значения сельского поселения отнесена организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации, муниципальный район не может быть учредителем муниципальных предприятий, осуществляющих деятельность по реализации указанного вопроса местного значения, не отнесенного к его компетенции в данном поселении, поскольку в противном случае будет нарушен принцип целевого назначения муниципального имущества.

Необходимо отметить, что согласно ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия по решению указанного вопроса местного значения (в том числе закрепленного за сельскими поселениями законом субъекта Российской Федерации) могут быть переданы от органов местного самоуправления сельских поселений органам местного самоуправления муниципальных районов путем заключения соответствующих соглашений. Положения ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что для осуществления переданных в соответствии с указанными соглашениями полномочий органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования. В связи с этим полагаем, что в указанном случае органы местного самоуправления муниципального района могут использовать принадлежащее на праве собственности муниципальному району имущество для создания муниципальных предприятий в целях реализации указанных полномочий.

## **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 соот-

ветствующий вопрос местного значения, для решения которого предназначено данное имущество, закреплен 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 от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ. Согласно данному порядку разграничение имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами осуществляется правовыми актами субъектов Российской Федерации, принимаемыми по согласованным предложениям органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований. При этом право собственности на имущество, передаваемое в соответствии с указанным порядком, возникает с момента, устанавливаемого законом субъекта Российской Федерации.

В соответствии с нормами ст. 210 ГК РФ собственник несет 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, несет субсидиарную ответственность по обязательствам переданных им учреждений и казенных предприятий, возникшим до перехода права собственности.

Следовательно, согласно положениям ст. 210 ГК РФ до перехода от муниципальных районов ко вновь образованным поселениям права собственности на указанное муниципальное имущество, передаваемое им в связи с разграничением полномочий между уровнями публичной власти, его содержание должно осуществляться органами местного самоуправления данных муниципальных районов.

**Вопрос.** Каков порядок определения предельного размера дефицита местного бюджета?

**Ответ.** В соответствии со статьей 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 утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема 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 Российской Федерации;
- субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии);

- субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Следует отметить, что для муниципального образования, в отношении которого осуществляются меры, предусмотренные п. 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 п. 4 ст. 136 БК РФ предусматривает указанные меры в отношении муниципальных образований, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 50 процентов объема собственных доходов местных бюджетов, а также муниципальных образований, которые не имеют годовой отчетности об исполнении местного бюджета за один год и более из трех последних отчетных финансовых лет, начиная с очередного финансового года.

**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 Российской Федерации (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 Российской Федерации (муниципального образования) в случае недоста-

точности предусмотренных на их исполнение бюджетных ассигнований в размере, предусмотренном п. 3 ст. 217 БК РФ.

Вместе с тем нормы ч. 3 указанной статьи БК РФ предусматривают, что субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты, имеющие целевое назначение (в случае получения уведомления об их предоставлении), в том числе поступающие в бюджет в порядке, установленном п. 5 ст. 242 БК РФ, а также безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, фактически полученные при исполнении бюджета сверх утвержденных законом (решением) о бюджете доходов, направляются на увеличение расходов бюджета соответственно в целях 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 депозитах, получение дополнительных доходов в процессе исполнения местного бюджета за счет 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 права осуществления части своих полномочий за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из соответствующих бюджетов для исполнения таких полномочий в соответствии с БК РФ. При этом указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема указанных межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

Кроме того, согласно изменениям, внесенным в нормы Федерального закона, органам местного самоуправления предоставлена возможность дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления полномочий, пе-

реданных им в соответствии с указанными соглашениями 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 полномочий, переданных им на основе соглашений 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 счет 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 расчета указанных межбюджетных трансфертов, то финансовое обеспечение дополнительных расходов на исполнение переданных им полномочий должно будет осуществляться за счет собственных доходов и источников финансирования бюджета соответствующего муниципального образования.

### **Расходы местных бюджетов (статья 53)**

**Вопрос.** Могут ли субъекты Российской Федерации ограничивать (а по сути своей устанавливать) размер оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих путем 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 Российской Федерации 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 закрепленных в законодательстве прав физических и юридических лиц, а также защиту этих прав.

Следовательно, самостоятельность местного самоуправления имеет пределы, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации 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 Российской Федерации в отношении дотационных муниципальных образований устанавливает нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления. Указанные нормативы применяются в отношении муниципальных образований, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных 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 объемом 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 объем средств на оплату труда всех перечисленных категорий работников.

Установление данного типа норматива может осуществляться с использованием дифференцированного подхода по видам муниципальных образований с учетом отнесения их к группам в зависимости от численности населения. Для расчета норматива определяют расчетную 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 учетом различных факторов.

Если субъект Российской Федерации принимает решение об установлении обоих видов нормативов, необходимо учитывать в расчете 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 наделен высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в силу норм, содержащихся в п. 2 ст. 136 БК РФ, не позволяет субъекту Российской Федерации напрямую ограничивать (а по сути своей устанавливать) размер оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности и муниципальных служащих путем 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.



## Муниципальный заказ (статья 54)

**Вопрос.** Возможно ли участие муниципальных учреждений и предприятий в размещении муниципального заказа?

**Ответ.** Согласно п. 4 ст. 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) участником закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (государственного или муниципального заказа) может являться любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением юридического лица, местом регистрации которого является государство или территория, включенные в утверждаемый в соответствии с пп. 1 п. 3 ст. 284 НК РФ перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) в отношении юридических лиц (офшорная компания), или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

В соответствии с п. 7 ст. 3 Федерального закона № 44-ФЗ заказчиком могут выступать государственный или муниципальный заказчик либо в соответствии с ч. 1 и 2.1 ст. 15 Федерального закона № 44-ФЗ бюджетное учреждение, государственное, муниципальное унитарное предприятия, осуществляющие закупки.

В ст. 3 Федерального закона № 44-ФЗ закреплено также, что государственный контракт, муниципальный контракт – договор, заключенный от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных нужд, муниципальных нужд.

Муниципальный заказчик – муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени муниципального образования и осуществляющие закупки (ст. 764 ГК РФ, п. 6 ст. 3 Федерального закона № 44-ФЗ).

В соответствии со ст. 13 Федерального закона № 44-ФЗ заказчиками осуществляются закупки для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд, в том числе для достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных

государственными программами Российской Федерации, государственными программами субъектов Российской Федерации, муниципальными программами (п. 1 ст. 13 Федерального закона № 44-ФЗ), а также выполнения функций и полномочий государственных органов Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов, за исключением выполняемых в соответствии с п. 1 и 2 ст. 13 Федерального закона № 44-ФЗ функций и полномочий.

В связи с этим, муниципальные предприятия и муниципальные учреждения могут являться участниками размещения заказов.

При этом необходимо также учитывать, что согласно ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе участие организаторов торгов или заказчиков и (или) работников организаторов торгов или работников заказчиков в торгах.

### **Средства самообложения граждан (статья 56)**

**Вопрос.** Возможно ли внесение изменений в положения Федерального закона, предусматривающих возможность введения и использования средств самообложения граждан на собрании, конференции граждан или представительным органом муниципального образования?

**Ответ.** В соответствии с нормой ч. 1 ст. 56 Федерального закона № 131-ФЗ под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования (населенного пункта, входящего в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, городского округа либо расположенного на межселенной территории в границах муниципального района), за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 процентов от общего числа жителей муниципального образования (населенного пункта, входящего в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, городского округа либо расположенного на межселенной территории в границах муниципального района) и для которых размер платежей может быть уменьшен.

Положения ч. 2 данной статьи Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают возможность введения данных платежей исключительно на местном референдуме (сходе граждан – в случаях, предусмотренных п. 4 и 4.1 ч. 1 ст. 25.1 Федерального закона № 131-ФЗ).

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 путем 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 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 ст. 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 собраниях, конференциях граждан или представительным органом муниципального образования.

**Вопрос.** Возможно ли расширение круга граждан, участвующих в самообложении?

**Ответ.** Согласно ст. 2 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» местом жительства гражданина является жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных за-

конодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства. При этом под регистрацией гражданина Российской Федерации по месту жительства понимается постановка гражданина Российской Федерации на регистрационный учет по месту жительства, то есть фиксация в установленном порядке органом регистрационного учета сведений о месте жительства гражданина Российской Федерации и о его нахождении в данном месте жительства.

Сама по себе идея привлечения граждан к участию в местном референдуме или сходе граждан по вопросу введения и использования средств самообложения граждан, не зарегистрированных по месту жительства в соответствующем населенном пункте или в муниципальном образовании, но фактически постоянно или преимущественно проживающих на территории соответствующего населенного пункта или муниципального образования, заслуживает внимательного изучения.

В то же время определить механизм выявления таких граждан и порядок привлечения их к участию в местном референдуме или сходе граждан по указанным вопросам представляется весьма сложным процессом и целесообразность его применения вызывает сомнения.

Кроме того, следует отметить, что согласно положениям ч. 4 ст. 41 БК РФ к источникам неналоговых доходов бюджетов отнесены безвозмездные и безвозвратные перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования. Правовые аспекты института добровольных пожертвований, порядок, условия их внесения и использования регулируются нормами статьи 582 ГК РФ. Основные характерные черты пожертвования – целевое использование, общепользная цель, добровольность. При этом предметом пожертвований может быть всякое имущество, в том числе денежные средства и вещи.

Пожертвования могут делаться, в частности, гражданам, лечебным, благотворительным, воспитательным учреждениям, учреждениям культуры, общественным и религиозным организациям, а также государству и муниципальным образованиям. Пожертвование имущества гражданину должно быть, а юридическим лицам может быть обусловлено жертвователем использованием этого имущества по определенному назначению.

Нормы ст. 35 БК РФ предусматривают, что добровольные взносы, пожертвования наравне со средствами самообложения граждан в соответствии с законом (решением) о бюджете могут быть увязаны с определенными расходами бюджета. В связи с этим эти добровольные взносы и пожертвования в местные бюджеты также могут носить целевой характер.

В то же время средства самообложения граждан следует отличать от пожертвований, которые являются самостоятельным видом

собственных доходов местных бюджетов и уплачиваются гражданами и юридическими лицами в местные бюджеты на добровольной основе без проведения местного референдума (схода граждан). При этом пожертвования относятся исключительно к гражданско-правовым, а не налоговым обязательствам.

Таким образом, чтобы избежать проведение референдума (схода граждан) для взимания с граждан определенных целевых платежей, представительные органы муниципальных образований могут предусматривать в решениях о местном бюджете возможность уплаты гражданами и юридическими лицами добровольных пожертвований для решения конкретных вопросов местного значения. В то же время такие пожертвования могут уплачиваться гражданами исключительно на добровольной основе, поэтому вопрос об их уплате зависит от сознательности и финансового положения населения соответствующих муниципальных образований.

### **Доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов (статьи 57, 58)**

**Вопрос.** Как зачисляются налоговые доходы от земельного налога?

**Ответ.** Согласно ст. 61, 61.1, 61.2, 61.3, 61.4, 61.5 БК РФ в бюджеты поселений (городских и сельских), городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов 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.

Неналоговые доходы зачисляются в бюджеты соответствующих муниципальных образований в соответствии с нормами статьи 62 БК РФ.

**Вопрос.** Почему в положениях Федерального закона № 131-ФЗ и БК РФ не устанавливается обязанность для органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливать единые и бессрочные для всех поселений (муниципальных районов, городских округов) субъекта Российской Федерации нормативы отчислений в бюджеты поселений (муниципальных районов, городских округов) от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации?

**Ответ.** В соответствии со ст. 61–61.5 БК РФ в бюджеты муниципальных образований (поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутриго-

родских районов) 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 ст. 58, 59 Федерального закона № 131-ФЗ законом субъекта Российской Федерации могут устанавливаться единые для муниципальных образований нормативы отчислений в бюджеты соответствующих муниципальных образований (поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов) от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ и законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в бюджет субъекта Российской Федерации.

Согласно ч. 3 ст. 58 БК РФ органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны установить в порядке, предусмотренном ст. 58 БК РФ, единые и (или) дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 15 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации 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 Российской Федерации самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Для этих целей в составе бюджетов субъектов Российской Федерации предусматриваются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности соответствующих муниципальных образований (ст. 60, 61 Федерального закона № 131-ФЗ, ст. 137 и 138 БК РФ).

Предложение об установлении в БК РФ положений, обязывающих органы государственной власти субъектов Российской Федерации императивно устанавливать в местные бюджеты единые нормативы отчислений от всех налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, приведет к нарушению их бюджетных полномочий по распределению закрепленных за ними источников доходов, а также не позволит им осуществлять эффективное выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Кроме того, установление указанного требования увеличит разницу между объемами налоговых доходов муниципальных образований –

«доноров», и дотационных муниципальных образований со слаборазвитой налоговой базой, что приведет к необходимости предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации 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 объема 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 счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

При этом положения п. 3 ч. 6 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливают, что федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты.

В соответствии с ч. 3 ст. 140 БК РФ субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации распределяются в соответствии с едиными для каждого вида субвенции методиками, утверждаемыми законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями БК РФ, между всеми муниципальными образованиями субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих государственных (муниципальных) услуг, другим показателям и с учетом нормативов формирования бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих обязательств и объективных условий, влияющих на стои-

мость государственных (муниципальных) услуг в муниципальных образованиях.

Использование при распределении субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации показателей, характеризующих собственные доходы местных бюджетов, не допускается.

В части, касающейся распределения субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации, предоставляемых за счет субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, указанные методики должны соответствовать требованиям нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, наделяющих органы местного самоуправления отдельными полномочиями федеральных органов государственной власти.

Таким образом, данные положения законодательных актов предполагают, что при определении общего объема 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 учета?

**Ответ.** Согласно ст. 8 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и воинской службе» (далее – Федеральный закон № 53-ФЗ) полномочия Российской Федерации по осуществлению воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, передаются органам местного самоуправления поселений и органам местного самоуправления городских округов.

Средства на осуществление передаваемых полномочий на осуществление первичного воинского учета предусматриваются в виде субвенций в федеральном бюджете.



Предоставление субвенций органам местного самоуправления поселений и органам местного самоуправления городских округов из федерального бюджета осуществляется в порядке, установленном ст. 133 и 140 БК РФ.

Объем средств, передаваемых органам местного самоуправления поселений и органам местного самоуправления городских округов, определяется исходя из численности граждан, состоящих на первичном воинском учете по состоянию на 31 декабря предшествующего года, и утвержденной Правительством Российской Федерации методики расчета норматива затрат.

Субвенции зачисляются в установленном для исполнения федерального бюджета порядке на счета бюджетов субъектов Российской Федерации и передаются бюджетам поселений и городских округов.

Порядок расходования и учета субвенций, а также изъятия переданных полномочий устанавливается Правительством Российской Федерации.

Органы местного самоуправления поселений и органы местного самоуправления городских округов ежеквартально представляют в специально уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации отчет о расходовании предоставленных субвенций с указанием численности военно-учетных работников, осуществляющих первичный воинский учет (освобожденных военно-учетных работников и работников по совместительству).

Соответствующие Правила расходования и учета субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты и методика распределения между субъектами Российской Федерации указанных субвенций из Федерального фонда, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 258 «О субвенциях на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты».

Согласно указанным Правилам перечисление субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации осуществляется в установленном порядке на счета, открытые территориальным органам Федерального казначейства для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, для последующего перечисления в установленном порядке в бюджеты субъектов Российской Федерации.

При этом субвенции отражаются в составе бюджетов субъектов Российской Федерации для последующего распределения между бюджетами муниципальных образований в соответствии с законодательством Российской Федерации на осуществление органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления го-

родских округов полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты.

Таким образом, в законодательстве Российской Федерации урегулированы вопросы по предоставлению из федерального бюджета указанных субвенций органам местного самоуправления.

### **Субсидии, иные межбюджетные трансферты, предоставляемые из местных бюджетов (статья 65)**

**Вопрос.** Возможно ли в настоящее время применить механизм перечисления из бюджетов поселений в бюджет муниципального района субсидий на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, в случае, если представительный орган муниципального района формируется из глав поселений и депутатов представительных органов поселений?

**Ответ.** Согласно нормам ст. 142.3 БК РФ городские, сельские поселения, входящие в состав муниципального района, представительный орган которого образуется в порядке, предусмотренном п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ, перечисляют в бюджет муниципального района межбюджетные субсидии на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, определенных указанным Федеральным законом, в случаях, установленных уставом муниципального района.

При этом цели, порядок (методика) расчета, перечисления и использования указанных межбюджетных субсидий устанавливаются уставом муниципального района и (или) муниципальным правовым актом представительного органа муниципального района. В соответствии с ч. 2 ст. 65 Федерального закона № 131-ФЗ бюджетам городских и сельских поселений, внутригородских районов могут быть предоставлены субвенции из бюджета муниципального района, городского округа с внутригородским делением в соответствии с требованиями БК РФ.

Из указанных положений законодательных актов следует, что уставом муниципального района могут устанавливаться случаи, когда должны перечисляться указанные субсидии из бюджетов поселений бюджетам муниципальных районов, а также цели, порядок (методика) расчета, перечисления и использования данных субсидий.

В то же время данные положения также указывают, что вопросы местного значения межмуниципального характера должны определяться непосредственно Федеральным законом № 131-ФЗ.

В действующей редакции Федерального закона № 131-ФЗ вопросы местного значения межмуниципального характера не определены.

В связи с этим полагаем, что в настоящее время отсутствуют достаточные правовые основания для перечисления указанных субсидий из бюджетов поселений бюджетам муниципальных районов.

## МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

### Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации (статья 66)

**Вопрос.** Согласно ст. 66 Федерального закона № 131-ФЗ в субъектах Российской Федерации 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 Российской Федерации принять такой закон?

Могут ли в состав совета муниципальных образований субъекта Федерации входить органы государственной власти, выборные и иные должностные лица органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации?

**Ответ.** В соответствии с ч. 1 ст. 66 Федерального закона № 131-ФЗ организация и деятельность совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям.

В соответствии с положением п. 7 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ 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 Российской Федерации определяется учредительными документами, в том числе уставом совета муниципальных образований, утверждающимися съездом (собранием) членов совета муниципальных образований.

Указанными федеральными законами предметов для правового регулирования законами и иными правовыми актами субъектов Российской Федерации порядка создания, организации и деятельности советов муниципальных образований и некоммерческих организаций (в том числе ассоциаций и союзов) не предусмотрено.

Вместе с тем законом субъекта Российской Федерации могут быть урегулированы права совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации по взаимодействию с органами государственной власти субъекта Российской Федерации и обязанности органов государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении совета муниципальных образований (и иных ассоциаций муниципальных образований) субъекта Российской Федерации.

Поскольку в соответствии с Федеральным законом № 7-ФЗ совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации создается в форме ассоциации муниципальных образований, то индивидуального членства граждан (в том числе занимающих муниципальные или государственные должности), в учредительных документах совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации не может быть предусмотрено. Так же не может быть предусмотрено и членство органов государственной власти субъектов Российской Федерации в ассоциации муниципальных образований.

Граждане, должностные лица органов государственной власти субъекта Российской Федерации, представители иных органов и организаций могут принимать участие в заседаниях органов совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации 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 абз. третьему ч. 4 ст. 66 ГК РФ, устанавливающему, что государственные органы и органы местного самоуправления не вправе выступать участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере, если иное не установлено Федеральным законом.

В соответствии с концепцией Федерального закона № 131-ФЗ создание межмуниципальных хозяйственных обществ является одной

из форм межмуниципального сотрудничества, поэтому оно не основано на применении процедур приватизации муниципального имущества, так как не предполагает возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности муниципальных образований, в собственность физических или юридических лиц (ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Федеральный закон № 178-ФЗ)).

Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 178-ФЗ 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 абз. первого 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 и 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 № 131-ФЗ). При этом, на представительные органы местного самоуправления, выступающие учредителями указанных обществ, а также на сами общества распространяются все положения Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (в случае создания межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ) и Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в случае создания межмуниципальных хозяйственных обществ в форме обществ с ограниченной ответственностью).

Однако, в соответствии с концепцией Федерального закона № 131-ФЗ учредителями межмуниципальных хозяйственных обществ не могут выступать, кроме представительных органов местного самоуправления, иные лица. Данное требование необходимо внести в виде изменений в вышеназванные федеральные законы.

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 июля 2010 г. № 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 ее учредителями (учредителем), является собственностью автономной некоммерческой организации; учредители автономной некоммерческой организации не сохраняют прав 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 № 178-ФЗ установлен исчерпывающий 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 № 135-ФЗ, запрещающей заключение любых договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного 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, предусмотренном ст. 80 БК РФ.

## **ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (статьи 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 регулирующими 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, решений, которые они принимали, и их соответствия 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 № 131-ФЗ не раскрыто содержание ответственности перед населением (чем она отличается от уголовной, административной и гражданской и в чем она может состоять, например, в возмещении ущерба, нанесенного 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 Федерального закона № 131-ФЗ 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 Федерального закона № 131-ФЗ отзыв указанных лиц населением включается в понятие ответственности перед населением указанных лиц.

Вместе с тем в ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ 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 влечет досрочное прекращение полномочий выборных должностных лиц и увольнение с муниципальной службы муниципальных служащих.

**Вопрос.** Возможно ли расширение области применения ч. 4 ст. 24.5 КоАП РФ в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления?

**Ответ.** В настоящее время положения ч. 4 ст. 24.5 КоАП РФ предусматривают, что в случае, если во время производства по делу об административном правонарушении будет установлено, что главой муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, иным должностным лицом органа местного самоуправления, руководителем муниципального учреждения вносилось или направлялось



в соответствии с порядком и сроками составления проекта соответствующего местного бюджета предложение о выделении бюджетных ассигнований на осуществление соответствующих полномочий органа местного самоуправления, выполнение муниципальным учреждением соответствующих уставных задач и при этом бюджетные средства на указанные цели не выделялись, производство по делу об административном правонарушении в отношении указанных должностных лиц и муниципальных учреждений подлежит прекращению.

Из содержания ч. 1 ст. 1.4, ч. 1, 2 и 3 ст. 2.1 и ч. 1 и 2 ст. 2.10 КоАП РФ вытекает, что административная ответственность в случаях, предусмотренных данным Кодексом, распространяется как на физических, так и на юридических лиц. Поскольку специальное определение юридического лица как субъекта административного правонарушения в данном Кодексе отсутствует, правоприменители используют для соответствующих нужд положения ГК РФ, в силу которых юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде (ст. 48).

КоАП РФ предусматривает, что административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое данным Кодексом или законами субъектов Российской Федерации установлена административная ответственность (ч. 1 ст. 2.1); юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности и других обстоятельств (ч. 1 ст. 1.4). Однако о том, что из себя представляет юридическое лицо как субъект административной ответственности, КоАП РФ не определяет, оставляя тем самым открытым вопрос о допустимости отнесения к таким субъектам органов государственной власти и органов местного самоуправления, наделенных правами юридического лица.

Согласно нормам 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 казенными учреждениями. При этом они образуются исключительно для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.

Следует иметь в виду, 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 целях

реализации лишь их управленческих функций. Для органов местного самоуправления этот статус имеет производное и вспомогательное значение. Поэтому правоспособность таких юридических лиц в сфере гражданских правоотношений носит очень ограниченный характер.

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, которое и является самостоятельным участником гражданских отношений. Наличие или отсутствие статуса юридического лица у органов местного самоуправления не влияет на структуру органов местного самоуправления в муниципальном образовании, на объем и порядок реализации этими органами публичных полномочий и возможность участия их в гражданских правоотношениях от имени и в интересах муниципальных образований, а также на подконтрольность, подчиненность и подотчетность органов местного самоуправления и их структурных подразделений.

В процессе реализации публично-властных полномочий органы местного самоуправления и органы местной администрации действуют соответственно только как органы публичной власти и структурные подразделения местной администрации. В этом же качестве органы местного самоуправления участвуют в гражданском обороте и в публично-правовых отношениях от имени и в интересах муниципального образования и его жителей. В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ под органами местного самоуправления понимаются избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Отсутствие государственной регистрации в качестве юридических лиц данных органов не является основанием для их упразднения в качестве органов местного самоуправления или лишения права данных органов на обладание собственными полномочиями. В связи с этим понятия «юридическое лицо» и «орган местного самоуправления, наделенный правами юридического лица» не являются полностью тождественными. Нормы ГК РФ не относят органы местного самоуправления к самостоятельным участникам гражданских правоотношений.

На основании изложенного, следует различать публично-правовой и существенно ограниченный гражданско-правовой статус органов местного самоуправления, наделенных правами юридического лица. Нельзя не учитывать и то обстоятельство, что налагаемые на органы местного самоуправления административные штрафы подлежат возмещению за счет средств местных бюджетов, которые предназначены для решения вопросов обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, то есть в данном случае административная

ответственность фактически перекладывается на жителей муниципальных образований, которые не совершали соответствующего административного правонарушения.

Таким образом, полагаем, что в случаях участия органов местного самоуправления в гражданско-правовых, публично-правовых и иных отношениях от имени и в интересах муниципального образования привлечение их к административной ответственности за выявленные правонарушения неправомерно. В нормах КоАП РФ органы местного самоуправления не определены в качестве субъектов административной ответственности. В указанном случае органы местного самоуправления могут быть привлечены к публично-правовой ответственности (например, в ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрена ответственность представительного органа муниципального образования перед государством). Вместе с тем данные обстоятельства не исключают возможность привлечения к административной ответственности должностных лиц местного самоуправления за совершенные ими административные правонарушения (ст. 2.4 КоАП РФ).

В связи с изложенным полагаем, что необходимо решить вопрос о включении в КоАП РФ однозначных положений, исключающих возможность привлечения органов местного самоуправления, имеющих статус юридических лиц, к административной ответственности. В то же время следует отметить, что решение данного вопроса относится в значительной степени к ведению Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству. Таким образом, по мнению Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления внесение изменений в ч. 4 ст. 24.5 КоАП РФ нецелесообразно.

Также следует отметить, что в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект новой редакции Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (законопроект № 957581-6). В ч. 2 ст. 3.8 проекта новой редакции КоАП РФ закреплено принципиально важное положение о том, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, наделенные статусом юридического лица, казенные учреждения не подлежат административной ответственности.

### **Удаление главы муниципального образования в отставку (статья 74.1)**

**Вопрос.** Какими должны быть порядок и форма уведомления высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти

субъекта Российской Федерации) о решении представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку? Каким образом должно быть выражено мнение высшего должностного лица?

**Ответ.** В соответствии с ч. 1 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Как установлено в ч. 3 указанной статьи, инициатива депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку может быть выдвинута не менее чем одной третью от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. Определяя требования к оформлению такой инициативы, рассматриваемая норма указывает, что она оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования; обращение вносится вместе с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку.

Наряду с этим ч. 3 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает, что о выдвижении данной инициативы должны быть уведомлены как глава муниципального образования, так и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Такое уведомление должно быть произведено не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования.

В соответствии с ч. 4 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку должно осуществляться с учетом мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Причем по смыслу данной нормы необязательно получение положительного мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В ч. 5 указанной статьи предусмотрено, что при рассмотрении вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку по ряду оснований необходимо получение согласия высшего долж-

ностного лица субъекта Российской Федерации. К таким основаниям относятся:

- решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие возникновение значительной просроченной задолженности муниципального образования по исполнению своих должговых и (или) бюджетных обязательств (п. 2 ч. 1 ст. 75);

- решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие возникновение нецелевого расходования бюджетных средств, предоставленных на осуществление отдельных переданных государственных полномочий (п. 3 ч. 1 ст. 75);

- неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

В случае отсутствия согласия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации продолжение процедуры удаления главы муниципального образования в отставку невозможно.

Представляется, таким образом, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации с целью выражения своего мнения или дачи согласия об удалении главы муниципального образования в отставку должно быть уведомлено о выдвижении соответствующей инициативы в день ее выдвижения или на следующий день. Обращаем внимание на то, что по требованию Федерального закона № 131-ФЗ, если с инициативой об удалении главы муниципального образования в отставку выступили депутаты представительного органа, то необходимо не только уведомить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, но и получить его мнение.

Причем получение мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об удалении главы муниципального образования в отставку является существенным и императивным требованием Федерального закона № 131-ФЗ, без наличия которого процедура удаления главы муниципального образования в отставку является неправомерной и, таким образом, ничтожной.

Федеральным законом № 131-ФЗ не указаны порядок и форма уведомления (устная, письменная форма и т. д.) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). В данном Федеральном законе также не указано, каким образом должно быть выражено мнение этого лица.

Считаем, что уведомление должно быть исключительно в письменном виде и направлено на имя высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в установленный Федеральным законом

№ 131-ФЗ срок, а выражение мнения указанного лица должно быть либо в письменной форме, либо выражено лично в ходе заседания представительного органа муниципального образования и зафиксировано протоколом заседания. Иными словами, и уведомление, и выражение мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации должно быть выражено в такой процессуальной форме, чтобы оно порождало юридический факт, наличие или отсутствие которого может быть доказано или опровергнуто в рамках судебной процедуры.

**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 администрации, 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 некоторой 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 определенной 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 разграничить, 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 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» и др.). В частности, предусмотрено выражение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в случае установленного соответствующим судом грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации, 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 органа исполнительной власти)

субъекта Российской Федерации. В соответствии со ст. 78 Федерального закона № 131-ФЗ 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.** 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.** Федеральным законом № 131-ФЗ установлена обязанность главы муниципального образования, главы местной администрации, работающего по контракту, ежегодно отчитываться перед представительным органом муниципального образования (по аналогии с федеральным уровнем), предусматривается удаление главы муниципального образования в отставку.

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 отчета, данная два раза подряд (п. 3 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ).

Возникновение просроченной задолженности муниципального образования по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, нецелевое использование субвенций, также могут служить основанием для удаления главы муниципального образования в отставку (п. 1 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ). При этом, как и в случае с оценкой ежегодного отчета, 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 № 131-ФЗ.

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 № 131-ФЗ) такой содержательной оценки не предусматривает. Для удаления главы муниципального образования в отставку по данному основанию значение имеет сам факт неисполнения им своих обязанностей. Ответственность главы муниципального образования по данному основанию возможна только при полном неисполнении им обязанностей по решению



вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Поскольку, как отмечено выше, правовое значение имеет только полное неисполнение главой муниципального образования обязанностей и (или) полномочий, нет оснований говорить о каких-либо критериях такого неисполнения. Исчислять указанный период следует с момента, когда глава муниципального образования фактически прекратил исполнять свои полномочия (обязанности). При этом для наступления ответственности уклонение от исполнения обязанностей (полномочий) должно продолжаться не менее трех 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.

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 трех 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 отчета 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 отчеты о результатах своей деятельности. Одновременно ч. 11.1 ст. 35 Федерального закона устанавливается, что представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования.

Общие положения, касающиеся представления главой своих отчетов, следует включать в устав муниципального образования. Процедурные вопросы (например, дата ежегодного отчета, порядок его проведения), а также те вопросы, которые ставятся представительным органом перед главой муниципального образования при подготовке очередного отчета, могут быть урегулированы решениями представительного органа муниципального образования. То же самое касается и оценки отчета, вопрос о которой наравне с иными процедурными вопросами отчета 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 отчетов представительному органу, не освобождает главу муниципального образования от такой обязанности – нормы Федерального закона № 131-ФЗ имеют прямое действие. При этом принятие решений, регламентирующих отчет главы муниципального образования, нельзя считать отдельным (самостоятельным) полномочием представительного органа. Это лишь форма реализации компетенции, уже присущей данному органу местного самоуправления.

**Вопрос.** Что подразумевается под неудовлетворительной оценкой деятельности главы муниципального образования, данной два раза подряд: два раза подряд в течение года или два года подряд?

**Ответ.** В соответствии с ч. 11.1 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования. Термин «ежегодный» в законодательстве означает один раз в год. Например, Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» предусмотрено, что Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе ежегодный отчет о результатах своей деятельности. Согласно этой норме Правительство Российской Федерации 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 дается по результатам ежегодного отчета 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.

### **Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (статья 77)**

**Вопрос.** Распространяется ли действие ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ 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 Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, 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 Федерального закона № 131-ФЗ. При этом, по тексту закона, речь идет о контроле за законностью деятельности органов местного самоуправления при осуществлении как полномочий по решению вопросов местного значения, так и иных полномочий, закрепленных за ними в установленном порядке (ч. 2 ст. 77).

Таким образом, положения ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ подлежат применению в равной мере к контролю за осуществлением органами местного самоуправления государственных полномочий субъектов Российской Федерации, переданных им законом субъекта Российской Федерации.

Что касается положений п. 6 ч. 6 ст. 19, ст. 21 Федерального закона № 131-ФЗ, в них речь идет о другом, более широком предмете контроля – об 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 (передается лишь их осуществление), ответственность за состояние дел в соответствующей сфере несут органы государственной власти субъекта Российской Федерации, 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. Все 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, законами субъекта Российской Федерации, предусматривающими 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 Российской Федерации могут предусматриваться дополнительные формы и методы наблюдения за реализацией органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий субъекта Российской Федерации, 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 определенной периодичностью, опрос граждан о степени удовлетворенности 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 находящиеся 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 Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации (п. «о» ст. 71, ст. 129 Конституции Российской Федерации, п. 1 ст. 1, п. 2 ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 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 ее надзора (ч. 1), а, во-вторых, с ее 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. третий ч. 22).

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 находящиеся в свободном доступе информацию и сведения от органов местного самоуправления, установления срока предоставления органами местного самоуправления информации по запросу и др.

## **ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **Особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения (статья 79)**

**Вопрос.** В ст. 79 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что в городах федерального значения – субъектах Российской Федерации перечень вопросов местного значения определяется законами указанных субъектов Федерации.

Должны ли указанные вопросы местного значения соответствовать вопросам местного значения, определенным Федеральным законом № 131-ФЗ, если да, то определенным в какой из ст. 14, 15 или 16?

Какие органы должны решать вопросы местного значения, не отнесенные к вопросам местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения?

**Ответ.** В соответствии с ч. 3 ст. 79 Федерального закона № 131-ФЗ 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 № 131-ФЗ не указывается положениями какой из ст. 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 № 131-ФЗ.

Вопросы местного значения, установленные в Федеральном законе № 131-ФЗ и не включенные в перечень вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, должны решаться органами государственной власти городов федерального значения.

### **Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (статья 80)**

**Вопрос.** В связи с изменением способа избрания главы ЗАТО и его компетенции, в какой срок должны прекращаться полномочия главы ЗАТО, избранного на муниципальных выборах или из состава представительного органа ЗАТО? В данном случае, в какой срок должны прекращаться полномочия главы местной администрации назначенного на должность по контракту?

**Ответ.** Согласно ч. 2 ст. 80 Федерального закона № 131-ФЗ особенности осуществления местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (далее – ЗАТО) устанавливаются федеральными законами. При этом нормы п. 1 ст. 4 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (далее – Закон № 3297-1) предусматривают, что структура, порядок формирования, полномочия и ответственность органов местного самоуправления городского округа ЗАТО определяются в соответствии с законодательством по вопросам местного самоуправления с учетом особенностей, установленных данным Законом.

Положениями п. 3 ст. 4 Закона № 3297-1 предусмотрено, что глава ЗАТО избирается представительным органом ЗАТО из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкур-

са, и возглавляет местную администрацию. При этом нормы Закона № 3297-1 не предусматривают иных способов избрания главы ЗАТО, предусмотренных нормами ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ.

Согласно ч. 3 ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 297-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» (далее – Федеральный закон № 257-ФЗ) глава ЗАТО, избранный на муниципальных выборах или из состава представительного органа ЗАТО до дня вступления в силу данного Федерального закона, продолжает осуществлять деятельность до истечения срока своих полномочий. При этом согласно ч. 3 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ 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. В связи с этим фактический срок пребывания в должности главы ЗАТО может превышать нормативный срок его полномочий, предусмотренный уставом ЗАТО. Учитывая изложенное, полномочия действующего главы муниципального образования прекратятся в день вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования. При этом следует отметить, что независимо от способа его избрания, а также от того, исполняет он полномочия руководителя местной администрации или председателя представительного органа муниципального образования, статус главы муниципального образования имеет комплексный характер, который нельзя разделять.

Таким образом, действующий глава ЗАТО будет продолжать исполнять свои полномочия в полном объеме, в том числе в части осуществления руководства представительным органом ЗАТО до вступления в должность нового главы муниципального образования.

В связи с этим, глава ЗАТО, избранный на муниципальных выборах 9 сентября 2013 года, после начала работы представительного органа ЗАТО нового созыва, который будет избран в сентябре 2018 года в день единого голосования, будет продолжать осуществлять полномочия председателя представительного органа ЗАТО нового созыва до избрания нового главы ЗАТО в соответствии с требованиями Федерального закона № 297-ФЗ.

Согласно ч. 1 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 соответствии с ч. 5 ст. 2 Федерального закона № 297-ФЗ со дня вступления в должность главы ЗАТО, исполняющего полномочия главы местной

администрации, в соответствии с п. 14 ч. 10 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия главы местной администрации ЗАТО, назначенного на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности, прекращаются досрочно.

Следует отметить, что нормы ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Кроме того, согласно ч. 12 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ в случае досрочного прекращения полномочий главы местной администрации либо применения к нему по решению суда мер процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления или уполномоченный муниципальный служащий, определяемые в соответствии с уставом муниципального образования. Полагаем, что данную норму по аналогии можно применить в случае, когда глава местной администрации прекращает свои полномочия со дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва до избрания нового главы муниципального образования, который будет исполнять полномочия главы местной администрации в силу требований специального федерального закона.

В связи с этим, по нашему мнению в указанном случае, представительный орган ЗАТО нового созыва должен назначить должностное лицо местного самоуправления или уполномоченного муниципального служащего, определяемого в соответствии с уставом ЗАТО, которое будет временно исполнять обязанности главы местной администрации ЗАТО до избрания данным представительным органом главы ЗАТО из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.



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

Редактор В. В. Нарбут  
Корректор Т. Д. Романосова  
Компьютерная верстка Л. А. Дерр

Оригинал-макет подготовлен  
ООО «Новосибирский издательский дом»  
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

---

Подписано в печать 02.10.2018  
Формат 60x90/16. Печ. л. 20. Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ № 403

---

Отпечатано с оригинал-макета: ИП Мочалов С. В.  
162626, Вологодская область, г. Череповец, ул. Сергея Перца, 3