

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(Национальный исследовательский университет)»
Институт открытого и дистанционного образования
Кафедра «Современные образовательные технологии»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой

_____ А.В. Прохоров

2019 г.

Особенности образования муниципальным районом и поселением,
являющимся административным центром муниципального района,
местной администрации муниципального района, на которую возлагается
исполнение полномочий местной администрации указанного поселения,
на примере Саткинского муниципального района
и Саткинского городского поселения

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ЮУрГУ – 40.03.01.2019.81020. ВКР

Руководитель работы

доцент кафедры СОТ

_____ Е.В. Пинская

2019 г.

Автор работы

студент группы ДО–510

_____ Н.И. Бурматова

2019 г.

Нормоконтролер

ст. преподаватель кафедры СОТ

_____ Е.Н. Бородина

2019 г.

Челябинск 2019

АННОТАЦИЯ

Бурматова Н.И. Особенности образования муниципальным районом и поселением, являющимся административным центром муниципального района, местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения, на примере Саткинского муниципального района и Саткинского городского поселения. – Челябинск: ЮУрГУ, 2019, ДО–510, 72 с., 12 ил., 7 табл., библиогр. список – 62 наим., 12 л. плакатов ф. А4.

Объектом выпускной квалификационной работы являются общественные отношения, касающиеся деятельности органов местного самоуправления.

Цель выпускной квалификационной работы – изучение последствий изменений, внесенных в Федеральный закон № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в части предоставления возможности образования муниципальным районом и поселением, являющимся административным центром муниципального района, местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения, на примере конкретного муниципалитета.

В работе выявлено, что на момент принятия Федерального закона № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не была учтена специфика формирования органов местного самоуправления в муниципальных районах, административными центрами в которых являлись крупные, экономически сильные городские поселения. Данные обстоятельства в дальнейшем неизбежно привели к необходимости внесения изменений в указанный нормативно-правовой акт.

Результаты работы имеют практическую значимость, содержат выводы, практические рекомендации и могут применяться муниципальными образованиями при осуществлении преобразования их органов местного самоуправления путем образования муниципальным районом и поселением, являющимся административным центром муниципального района, местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
1 МУНИЦИПАЛЬНЫЙ РАЙОН КАК САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ ВИД МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	8
1.1 Характеристика муниципального района, отличие от иных видов муниципальных образований	8
1.2 Особенности формирования органов местного самоуправления в муниципальном районе.....	21
2 ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ АДМИНИСТРАЦИЙ РАЙОНА И ГОРОДСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ, ЯВЛЯЮЩЕГОСЯ АДМИНИСТРАТИВНЫМ ЦЕНТРОМ.....	31
2.1 Исторические предпосылки создания объединенных администраций.....	31
2.2 Муниципальная реформа 2010 года как правовая основа формирования «единой администрации».....	38
3 ОСОБЕННОСТИ ОБЪЕДИНЕНИЯ АДМИНИСТРАЦИЙ НА ПРИМЕРЕ САТКИНСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА.....	48
3.1 Создание необходимой муниципальной нормативно-правовой базы	48
3.2 Порядок преобразования органов местного самоуправления при объединении администраций.....	54
3.3 Результаты проведения муниципальной реформы: достоинства и недостатки.....	61
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	65
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	68

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность выбора данной темы заключается в том, что местное самоуправление представляет собой важнейший элемент демократического государственного устройства. Принятие всенародным голосованием 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации послужило началом важнейшего периода в становлении и развитии местного самоуправления в современной России. «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти»¹.

Несмотря на то, что каждый гражданин Российской Федерации является жителем нашей большой страны, он проживает на территории конкретного муниципального образования: городского округа, муниципального района, городского или сельского поселения и др. И именно от успешной работы органов местного самоуправления во многом зависит качество жизни жителей того или иного населенного пункта.

При этом нужно учитывать, что для реализации органами местного самоуправления поставленных перед ними задач, «необходимо наличие у местного самоуправления полномочий на самостоятельное решение вопросов защиты интересов жителей, обусловленных фактом совместного проживания на соответствующей территории (вопросов местного значения), а также полномочий на участие в подготовке решений органов государственной власти, затрагивающих интересы жителей территории местного самоуправления»².

Объект работы – общественные отношения, касающиеся деятельности органов местного самоуправления.

Предмет работы – нормы конституционного и муниципального права, регулирующие функционирование исполнительного органа местного самоуправления в виде единой администрации муниципального района и поселения, являющегося его административным центром.

Цель работы – исследование последствий изменений, внесенных в Федеральный закон № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в части предоставления возможности образования муниципальным районом и поселением, являющимся административным центром муниципального района, местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения, на примере конкретного муниципалитета.

Задачи работы:

– изучить характеристики муниципального района, его отличия от иных видов муниципальных образований;

¹ Конституция Российской Федерации (с гимном России): принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. – М.: Проспект, 2014. – с.5

² Шахрай, С.М. Конституционное право Российской Федерации/ С.М. Шахрай, А.А. Клишас. – М.: ОЛМА Медиа Групп, 2011. – с. 663

- определить особенности формирования органов местного самоуправления муниципального района;
- рассмотреть исторические предпосылки существования единой администрации муниципального района и поселения, являющегося его административным центром;
- исследовать муниципальную реформу 2010 года, порядок ее проведения, оценить ее положительные и отрицательные последствия;
- проанализировать особенности процедуры объединения администраций на примере Саткинского муниципального района Челябинской области, в том числе изучить необходимую для этого нормативно-правовую базу; порядок преобразования органов местного самоуправления при объединении администраций;
- сделать выводы о результатах проведения муниципальной реформы, оценив ее достоинства и недостатки.

Результаты выпускной квалификационной работы имеют практическую значимость, содержат выводы, позволяющие определить положительные и отрицательные стороны работы образованной муниципальным районом и поселением, являющимся административным центром муниципального района, местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения, а также содержат практические рекомендации и предложения автора по совершенствованию проводимой процедуры преобразования муниципального образования.

1. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ РАЙОН КАК САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ ВИД МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

1.1 Характеристика муниципального района, отличие от иных видов муниципальных образований

Сегодня местное самоуправление, являясь одним из основополагающих элементов демократического государственного устройства, воспринимается нами как что-то общепринятое. При этом нельзя забывать о том, что как самостоятельный институт публичной власти институт местного самоуправления появился в России лишь в 1990 г. «Местное самоуправление в нашей стране в течение длительного периода (с 1917 по 1990 годы) не получило закрепления в правовых актах. В эти годы сдерживались даже идеи и теоретические рассуждения о местном самоуправлении»³. В юридической литературе «возрождение местного самоуправления связывается с началом перестройки, когда на повестку дня встал вопрос о существенном демократическом преобразовании общества, об отказе от административно-командной системы, намечаемые решения так или иначе связывались с упрочением власти народа и его представительных органов – Советов»⁴.

Изучение современной истории местного самоуправления в России позволяет выделить несколько этапов:

- 1) начальный этап – включающий периоды с 1989 по 1991 гг. и характеризующийся как нами было отмечено выше возрождением местного самоуправления;
- 2) период с 1991 по 1993 гг. – началом данного этапа стал распад СССР. Отличительной чертой периода стал процесс исключения органов местного самоуправления из системы органов государственной власти;
- 3) период конституционной реформы – с 1993 по 1995 гг.;
- 4) период с 1995 по 2003 гг. – связывается с принятием и дальнейшим исполнением первого Федерального закона от 28.08.1995 № 154–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- 5) 2003 год положил начало продолжающемуся и по сегодняшний день этапу, связанному с переходом к реализации нового Федерального закона от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Необходимо отметить, что нормативные правовые акты, относящиеся к тому или иному периоду, сыграли весомую роль в процессе формирования законодательства о местном самоуправлении.

«В апреле 1990 г. принимается Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», который, несмотря на «советское» понимание его авторами самой сути самоуправления, был серьезным шагом вперед. Права, полномочия, ответственность, финансовая и материальная основа самоуправления были гарантированы законодательно. Это позволило

³ Муниципальное право России: учебник/ Н.В. Постовой, В.В. Таболин, Н.Н. Черногор. – М.: Юриспруденция, 2015. – с. 97

⁴ Муниципальное право России: учебник/ под ред. С.А. Авакьян. – М.: Проспект, 2009. – с. 45

начать на местах работу по становлению системы самоуправления на более прочной основе»⁵.

Именно после принятия данного Закона в оборот вошло словосочетание «местное самоуправление». В соответствии со статьей 1 Закона «местное (территориальное) самоуправление в СССР – это самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы»⁶.

Однако, несмотря на свою актуальность и достаточно большое количество положительных отзывов, данному Закону не суждено было стать в полном объеме реальной нормативной основой местного самоуправления. В нашей стране 1990 год известен как период жесткой политической борьбы, которая в августе 1991 года привела к распаду великой державы – СССР, положившему начало новому развитию России в качестве самостоятельного суверенного государства. В декабре 1991 г. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика переименована в Российскую Федерацию.

6 июля 1991 года был принят Закон РСФСР № 1550–I «О местном самоуправлении в РСФСР», переименованный в 1992 году в Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации». Закон 1991 года «более точно отражал реальное состояние дел в области местного самоуправления, чем союзный закон. К его достоинствам можно отнести большую практическую применимость и возможность использования напрямую, без дополнительных нормативных актов, что позволило более четко структурировать систему органов местного самоуправления. Российский закон, в отличие от союзного, ввел в понятие местного самоуправления такой важный его признак, как собственная ответственность населения, берущего на себя право самостоятельного решения вопросов местного значения»⁷.

Противостояние политических сил завершилось осенью 1993 года кризисом власти и конституционным кризисом. Отличительной чертой того периода стала концентрация всей полноты государственной власти в руках Президента РФ, что нашло свое отражение в характере нормативно-правовой базы. На данном этапе необходимо было принятие очередных нормативных документов в сфере формирования местного самоуправления в «новой» стране. Они были приняты в конце 1993 года.

1. Указ Президента РФ № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» подписанный 26.10.1993 года, важнейшими итогами которого стало:

– закрепление принципа самостоятельности органов местного самоуправления

⁵ Постовой, Н.В. Муниципальное право России. Вопросы и ответы/ Н.В. Постовой. – М.: Юриспруденция, 2008. – с. 49

⁶ Закон СССР от 09.04.1990 № 1417–I «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». – СПС «Гарант».

⁷ Бабичев, И.В. Законодательство о местном самоуправлении в период полураспада и распада СССР/ И.В. Бабичев// Местное право. – 2010. – № 3. – С. 105–127.

при определении собственной структуры;

– принятие решения о прекращении деятельности Советов народных депутатов, как районных так и городских, с передачей их функций соответствующей местной администрации;

– утверждение Положения об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы;

– установление порядка формирования органов местного самоуправления и определение формы организации данных органов в зависимости от численности населения территории муниципального образования;

– закрепление в статье 4 Указа нормы о том, что «деятельность городских и районных Советов народных депутатов прекращается, их функции выполняет соответствующая местная администрация»⁸;

– установление срока, на который могли избираться (формироваться) органы местного самоуправления – 2 года;

– определение вопросов, относящихся к компетенции главы местного самоуправления, представительных органов местного самоуправления.

2. Конституция Российской Федерации, принятая народом России в декабре 1993 года.

Положения Конституции причислили местное самоуправление к формам народовластия, определили гарантированность местного самоуправления, наличие у местного самоуправления собственных полномочий, установили организационную обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти. Наличие данных статей в числе основ конституционного строя стало доказательством принципиального изменения отношения к местным органам власти со стороны государства и, соответственно, явным признаком правового государства.

Именно новая Конституция Российской Федерации, стала стимулом для дальнейшего осуществления реформы местного самоуправления.

3. Во исполнение конституционных норм 22 декабря 1993 г. был издан Указ Президента Российской Федерации № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации».

Принципиальным отличием данного нормативного акта стала предоставленная органам местного самоуправления возможность самостоятельно утверждать перечень объектов муниципальной собственности. При этом, передача объектов из муниципальной собственности в государственную допускалась исключительно с согласия органов местного самоуправления, либо по решению суда.

Изменился порядок избрания глав муниципалитетов: вопрос о проведении выборов стал решаться не представительным органом муниципального образования, а главой администрации субъекта Российской Федерации. Данная норма представлялась весьма спорной и не соответствовала демократическим принципам народовластия принятой Конституции.

⁸ Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

Также рассматриваемый Указ утвердил порядок разграничения полномочий для органов власти муниципалитетов. Был установлен исчерпывающий перечень полномочий для представительных органов власти муниципального образования: исполнение федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, содействие федеральным государственным органам и органам государственной власти субъектов РФ, координация деятельности органов территориального общественного самоуправления. «Остальные полномочия, закрепленные за представительными органами МСУ Законом «О местном самоуправлении в РФ», стала осуществлять местная администрация»⁹.

В дальнейшем, процесс совершенствования местного самоуправления в России был отмечен разработкой Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154–ФЗ, который уже в соответствии с новой Конституцией 1993 года определял «роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления, устанавливает общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁰. Закон не только закреплял понятие муниципального образования и определение вопросов местного значения, но и раскрывал такие правовые институты, как орган местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, представительный орган муниципалитета, местный референдум.

Изучая процесс формирования и развития местного самоуправления в Российской Федерации, мы не могли не учесть влияния, оказанного муниципальным опытом зарубежных стран. Так весомую роль в развитии местной демократии в Российской Федерации, исследовании наиболее приемлемых и результативных форм самоуправления с учетом европейского опыта сыграла принятая 15 октября 1985 года государствами – членами Совета Европы – Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.).

Необходимо учесть, что возможность считать международные правовые акты источниками российского права появилась после вступления в силу Конституции 1993 г. «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора»¹¹.

В апреле 1998 года, после принятия Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 20.03.1998 и одобрения Советом Федерации

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 22.12.1993 № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

¹⁰ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154–ФЗ. – СПС «Гарант».

¹¹ Конституция Российской Федерации (с гимном России): принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. – М.: Проспект, 2014

Федерального Собрания Российской Федерации 01.04.1998, Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин подписал и обнародовал Федеральный закон от 11.04.1998 № 55–ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления», в результате чего данный документ приобрел юридическую силу в нашей стране.

Значение Европейской Хартии местного самоуправления трудно переоценить.

Во-первых, в ней обобщен европейский опыт, который мог быть использован в России;

Во-вторых, показана роль муниципального сообщества, местного самоуправления в управлении государством. Развитие местной демократии, местного самоуправления обеспечивает стабильность в обществе, вовлекает граждан в решение вопросов местного значения, играет огромную роль в формировании гражданского общества в государстве.

В-третьих, Хартия закрепляет принципы организации местной власти, которые обязательны и для России как для члена Совета Европы. Иными словами, муниципальные образования получили (кроме федеральных гарантий своих прав) и международные гарантии.

Наконец, Хартия – это документ, который отражает ценности, объединяющие народы всех государств. Благодаря ей возможность эффективно взаимодействовать получили не только государства, их центральные органы, но и население, граждане в лице органов местного самоуправления.

Необходимо отметить, происходившие в дальнейшем изменения в стране, ратификация Европейской Хартии местного самоуправления указывали на несовершенство Закона 1995 года современным реалиям. В юридической литературе четко прослеживается, что специалистами в области местного самоуправления того периода многократно обсуждался вопрос о необходимости усовершенствования Закона. Среди основных проблем, выявленных в ходе его реализации, выделялись следующие:

«– расхождение между правовым подходом к местному самоуправлению и реальностью;

– несогласованность и несистематизированность законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении;

– отсутствие четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и субъектов Российской Федерации) и органами местного самоуправления;

– необеспеченность полной и повсеместной реализации установленной Конституцией и законами Российской Федерации системы гарантий местного самоуправления, таких, как запрет на ограничение прав местного самоуправления, обязательность решений, принятых гражданами путем прямого волеизъявления, органами и должностными лицами местного самоуправления, а также судебная защита местного самоуправления»¹².

¹² Шугрина, Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник/ Е.С. Шугрина. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – с. 44

Эти и ряд других факторов послужили предпосылками к тому, что 6 октября 2003 года, был подписан новый Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131–ФЗ.

Основное отличие Закона 2003 года от Закона 1995 года касалось территориального устройства. Была введена двухуровневая система самоуправления. Территория субъекта разграничивается между поселениями. Это не касается только территорий с низкой плотностью населения. Территории поселений, кроме территорий городских округов и возникающих на территориях с низкой плотностью населения межселенных территорий входят в состав муниципальных районов.

Закон устанавливает обязательное наличие в структуре местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа). Контроль за исполнением местного бюджета, управлением муниципальным имуществом возложен на специальные органы местного самоуправления – контрольно-счетные палаты, ревизионные комиссии.

Также появились новые формы осуществления местного самоуправления: публичные слушания, собрание, конференция и опрос граждан.

По масштабу преобразований, реформу местного самоуправления 2003 года можно отнести к наиболее крупным и всеобъемлющим. Она стала частью общего преобразования федеративных отношений, административной реформы, модернизации бюджетной и налоговой системы Российской Федерации.

На сегодняшний день, действующую правовую базу в сфере местного самоуправления составляют:

- Конституция Российской Федерации;
- Федеральные Конституционные законы;
- общепризнанные принципы и нормы международного права;
- международные договоры Российской Федерации;
- Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другие федеральные законы;
- указы и распоряжения Президента Российской Федерации;
- постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации;
- иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти;
- конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

В соответствии с Федеральным Законом № 131–ФЗ «Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах,

установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»¹³.

Из данного определения местного самоуправления можно выделить его основные принципы, представляющие обусловленные природой местного самоуправления основные идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление муниципальными делами.

Отражение принципов в Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве придает им нормативно-правовой характер общеобязательных требований.

В таблице 1 представлены принципы местного самоуправления, являющиеся его основой в нашей стране.

Таблица 1 – Принципы местного самоуправления

Принцип	Сущность
Самостоятельность принятия решения населением по вопросам местного значения	Принцип отражает суть местного самоуправления: недопустимость вмешательства государства в решение вопросов местного значения (население самостоятельно определяет структуру местного самоуправления, управляет муниципальным имуществом, решает финансовые вопросы, такие как принятие и исполнение местного бюджета, установление местных налогов).
Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина	Права и свободы человека признаны Конституцией высшей ценностью, именно правами и свободами человека и гражданина определяется смысл и содержание деятельности как органов государственной, так и муниципальной власти. Согласно данному принципу от деятельности органов местного самоуправления зависит реализация прав граждан на местном уровне, то есть территории его проживания, где им осуществляется трудовая, политическая и другая деятельность.

¹³ Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

Продолжение таблицы 1

Принцип	Сущность
<p>Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления</p>	<p>Принцип подразумевает гарантированную государством возможность населения того или иного муниципального образования самостоятельно, в установленных законом пределах, устанавливать структуру, названия и полномочия органов местного самоуправления. Наличие принципа обусловлено в частности федеративным устройством, национальными особенностями и местными традициями народов России; различными культурными и историческими традициями и т. п.</p>
<p>Принцип законности</p>	<p>Один из наиболее существенных конституционных принципов государственности России. Обязательным требованием является неукоснительное соблюдение Конституции и законов Российской Федерации: органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами. При этом законность в организации и деятельности муниципальных органов предусматривается в уставе муниципального образования и гарантируется контролем со стороны представительного органа местного самоуправления за деятельностью исполнительных и других органов, а также и должностных лиц местного самоуправления.</p>
<p>Принцип государственной гарантированности местного самоуправления</p>	<p>Принцип представлен системой способов обеспечения функционирования местного самоуправления. В общем виде гарантии представлены в ст. 12 Конституции РФ: в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Также Конституционные положения конкретизируются в действующем законодательстве, и в первую очередь в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым местное самоуправление провозглашается как одна из основ конституционного строя.</p>

Окончание таблицы 1

Принцип	Сущность
Организационное изолирование местного самоуправления в системе управления государством и обществом	Государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня, особой формы осуществления народом принадлежащей ему власти.

Одним из ключевых понятий местного самоуправления является муниципальное образование – «городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения»¹⁴.

В соответствии с действующей сегодня в нашей стране системой местного самоуправления в состав муниципального района могут входить:

- городские и сельские поселения (это характерно для местностей с развитой промышленной инфраструктурой, особенно прилегающих к большим городам);
- только сельские поселения (чаще всего так бывает преимущественно в сельской местности, в аграрных районах);
- сельские и городские поселения и межселенные территории, не входящие в состав поселений, т. е. «напрямую» состоящие в муниципальном районе (чаще это бывает в местностях с низкой плотностью населения).

«Муниципальный район – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации»¹⁵.

Функцию административного центра в муниципальном районе осуществляет один из расположенных на его территории населенных пунктов. При этом учитываются сложившаяся инфраструктура и местные традиции. Обязательным условием является то, что в данном населенном пункте должен находиться сформированный в муниципальном районе представительный орган местной власти.

Советская система административно-территориального деления, передала нам в наследство уже сложившуюся «карту местности». Практически все новые районы в установленных границах совпали со своими предшественниками.

В соответствии с действующим законодательством границы муниципального

¹⁴ Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

¹⁵ Там же.

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

Изучение муниципального района невозможно без сравнения данного муниципального образования с самыми распространенными на сегодняшний день в нашей стране, наряду с муниципальным районом, видами муниципальных образований – городским округом, городским и сельским поселением.

«Городское поселение – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

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»¹⁶.

Проанализировав все вышеуказанные виды муниципальных образований можно выделить следующие отличительные черты муниципального района.

1. При действующей на сегодня в Российской Федерации двухуровневой структуре территориальной организации местного самоуправления муниципальные районы находятся на втором уровне, на первом уровне – поселения. Городские округа являются исключением из общего правила, так как соединяют в своей компетенции полномочия обоих уровней. При этом нельзя говорить о том, что объединение городских и сельских поселений в муниципальные районы означает подчинение первых вторым. В пределах своей компетенции все муниципальные образования самостоятельны.

2. Муниципальные образования того или иного вида отличаются между собой кругом вопросов местного значения. В ведение муниципального образования конкретного уровня могут включаться те вопросы, которые на соответствующем уровне могут решаться наиболее эффективно, с оптимальным результатом. Учитывая реальные возможности муниципальных образований некоторые вопросы, ранее относившиеся к вопросам местного значения, были переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации, например,

¹⁶ Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

обеспечение социальной поддержки населения.

Основные вопросы местного значения действующих муниципальных образований можно представить следующим образом (таблица 2).

Таблица 2 – Основные вопросы местного значения

Муниципальный район	Городской округ	Поселения (городское, сельское)
- организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации	- организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации	- организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации
- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами	- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования	- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования
- создание условий для оказания медицинской помощи населению	- организация медико-санитарной помощи населению	- организация медико-санитарной помощи населению
- организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования	- организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования	

Окончание таблицы 2

Муниципальный район	Городской округ	Поселения (городское, сельское)
- организация транспортного обслуживания населения между поселениями	- организация транспортного обслуживания населения	- организация транспортного обслуживания населения
- организация деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов	- организация деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов	- организация деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению) и транспортированию твердых коммунальных отходов
- создание условий для обеспечения поселений услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания	- создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания	- создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания
	- планирование застройки территории	- планирование застройки территории
	- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения	- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения

Согласно ч. 4 ст. 15 Федерального закона «органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

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 Бюджетным кодексом Российской Федерации»¹⁷.

Именно разграничением полномочий во многом обусловлена необходимость объединения городских и сельских поселений в муниципальные районы. «Объединение городских и сельских поселений в муниципальные районы преследует, во-первых, цель усиления их взаимодействия, сотрудничества. Так, органы местного самоуправления входящих в муниципальный район поселений, органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать между собой соглашения о передаче друг другу осуществления части своих полномочий. Они могут учреждать межмуниципальные хозяйственные общества в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, некоммерческие организации в форме автономных некоммерческих организаций и фондов. Во-вторых, названное объединение нацелено на специализацию полномочий муниципальных образований первого и второго уровней. Законодатель постарался наделить городские, сельские поселения, с одной стороны, и муниципальные районы – с другой, разными задачами, функциями. Так, муниципальные районы призваны прежде всего решать задачи межпоселенческого характера. Отношения между разноуровневыми муниципальными образованиями следует охарактеризовать не как их административное соподчинение, а как муниципальную связь»¹⁸.

3. Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями, установленными ст. 11 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131–ФЗ.

Анализируя указанные в Федеральном законе требования, можно говорить о том, что порядок установления границ муниципальных образований также является отличительной чертой того или иного вида муниципального образования.

«Границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными

¹⁷Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

¹⁸Кокотов, А.Н. Муниципальное право России: Учебник / А.Н. Кокотов, А.С. Саломаткин. – М.: Юрист, 2005. – с. 81

законами и законами субъектов Российской Федерации.

границы городского округа устанавливаются с учетом необходимости создания условий для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обеспечения органами местного самоуправления городского округа единства городского хозяйства, а также для осуществления на всей территории городского округа отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района»¹⁹.

Если говорить о Челябинской области, то данный вопрос регулируется Законом Челябинской области от 26.10.2006 № 66–ЗО «Об административно-территориальном устройстве Челябинской области», согласно которому к административно-территориальным единицам в Челябинской области относятся: города с территориальным районом, города, районы, поселки городского типа.

4. Рассматривая отличия между муниципальными образованиями разного вида, особого внимания заслуживает порядок формирования муниципальных органов власти – органов местного самоуправления.

«Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации»²⁰.

В Челябинской области данная сфера регулируется Законом Челябинской области от 11.06.2015 № 189–ЗО «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области».

В следующем разделе мне хотелось бы подробнее изучить порядок формирования органов местного самоуправления в муниципальном районе.

1.2 Особенности формирования органов местного самоуправления в муниципальном районе

Согласно Конституции Российской Федерации местное самоуправление реализуется через специально уполномоченные органы, которые формируются в установленном законом порядке. «Органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения»²¹.

«Федеральный закон № 131–ФЗ (ч. 1 ст. 2, ст. 34) характеризует органы местного самоуправления тремя основными признаками: 1) избираются непосредственно населением и (или) образуются представительным органом

¹⁹ Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

²⁰ Там же.

²¹ Там же.

муниципального образования; 2) наделены собственными полномочиями по решению вопросов местного значения; 3) не входят в систему органов государственной власти. Следует добавить, что органы местного самоуправления обладают правом издания локальных нормативных актов и пользуются государственными гарантиями реализации своих полномочий, включая государственное гарантирование исполнения актов местного самоуправления»²².

Классификацию органов местного самоуправления можно представить следующим образом (таблица 3).

Таблица 3 – Классификация органов местного самоуправления

По типу исполняемых функций	
Представительные	-принадлежит ведущая роль в структуре органов местного самоуправления. В принимаемых решениях представительные органы выражают волю граждан, проживающих на территории соответствующего муниципального образования. Таким образом, основной является представительная функция, то есть выражение представительным органом мнения избирателей, их социальных интересов. Представительные органы являются главными нормотворческими органом муниципальных образований (принимают важнейшие нормативно-правовые акты), обладают также общей нормотворческой компетенцией
Исполнительные	- осуществляют организационно-управленческие и исполнительно-распорядительные функции, направленные на исполнение федеральных законов, законов субъекта РФ и местных нормативных актов, а также наделенные уставом муниципального образования собственной компетенцией. Исполнительным органом местного самоуправления является местная администрация
Контрольные	- создаются для контроля исполнения бюджетных и социальных обязательств, а также для проведения в муниципальных образованиях аналитической работы направленной в частности на: анализ рисков в исполнении местных бюджетов, проведение экспертизы проектов бюджетов

²²Муниципальное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата: для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим направлениям и специальностям/ под ред. Н.С. Бондаря. – Москва: Юрайт, 2016. – с. 32

Продолжение таблицы 3

По способу образования и делегирования полномочий	
Выборные	- отличаются тем, что полномочия по решению вопросов местного значения они получают непосредственно от населения. Таким образом, выборы являются не только способом создания органов, но и способом наделения их полномочиями
Органы, формируемые иными способами	- получают свои полномочия чаще всего от выборных органов. Создаются для обеспечения этих полномочий и могут подразделяться на формируемые на добровольной основе, с последующим утверждением (например, комиссии представительного органа), на основе назначения (местная администрация), на основе кооптации по установленным нормам (муниципальные комиссии: административная, жилищная и пр.)
В зависимости от способа принятия решений	
Коллегиальные	- коллегиальное принятие решений характеризует саму суть выборных органов и необходимо, если решения имеют принципиальное значение для муниципального образования, а также в тех случаях, когда со стороны населения возможны предположения о предвзятом отношении или личном интересе должностного лица (например, предоставление муниципального жилья, размещение муниципального заказа, оказание социальной помощи отдельным лицам и т.п.). Такие решения могут приниматься специально создаваемыми коллегиальными органами
Единоличные	-на основе единоначалия более эффективно решаются вопросы оперативного управления муниципальным хозяйством, когда конкретными сферами деятельности управляют профессионалы, несущие ответственность за результаты этой деятельности
По полномочиям - вытекает из классификации самих полномочий местного самоуправления	

Окончание таблицы 3

По назначению	
Органы общего назначения	- деятельность данного вида органов местного самоуправления распространяется на все или большинство сфер деятельности местного самоуправления (представительный орган, администрация, а также такие органы, как, например, финансовый или орган по управлению муниципальной недвижимостью).
Органы специального назначения	- «отраслевые» органы, занимающиеся одной или несколькими сферами муниципальной деятельности.

Рассматривая вопрос структуры органов местного самоуправления, нельзя не сказать о том, что в 2003 году Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были внесены существенные изменения, касающиеся как самой структуры таких органов, так и способов наделения их полномочиями, порядка их формирования. Закон о местном самоуправлении 1995 г. предусматривал в структуре органов местного самоуправления обязательное наличие только выборных – представительных органов местного самоуправления. Законом 2003 г. закреплено обязательное разделение власти на местном уровне на представительную и исполнительную. Таким образом, в структуру органов местного самоуправления обязательно входит представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), за исключением случаев, предусмотренных законом. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», «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»²³. «Термин «структура» означает, что органы местного самоуправления – не изолированные друг от друга формирования. Обладая собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, они находятся в организационных, компетенционных связях друг с другом. При этом сохраняются особенности их образования, функционирования и взаимоотношения с органами государственной власти и населением»²⁴.

²³ Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

²⁴ Кокотов, А.Н. Муниципальное право России: Учебник / А.Н. Кокотов, А.С. Саломаткин. – М.: Юрист, 2005. – с. 214

В соответствии с действующим законодательством в структуре муниципальных районов в обязательном порядке присутствуют следующие органы местного самоуправления:

- 1) глава муниципального района – высшее должностное лицо муниципального района;
- 2) собрание депутатов муниципального района – представительный орган муниципального района;
- 3) администрация муниципального района – исполнительно-распорядительный орган муниципального района;
- 4) контрольно-счетная палата муниципального района – контрольно-счетный орган муниципального района.

Отдельными решениями Собрания депутатов муниципального района, в соответствии с Уставом муниципального района, утверждаются структуры каждого органа местного самоуправления муниципального района.

Остановимся коротко на каждом из перечисленных органов местного самоуправления.

1. Представительный орган муниципального образования.

«Обязательность наличия представительного органа муниципального образования обусловлена его особой ролью и предназначением в системе муниципальной демократии. Находясь в устойчивой активной представительной-правовой связи с населением и выражая его волю во властно-обязывающих актах нормативного характера, занимающих высшее после решений, принятых на местном референдуме, место в системе правовых актов местного самоуправления, представительный орган вырабатывает стратегические направления и планы развития муниципального образования, осуществляет текущее регулятивное руководство решением важнейших вопросов местного значения, формирует правовые основы для организации и деятельности всех органов и должностных лиц местного самоуправления, обеспечивает надлежащие организационно-правовые механизмы и гарантии осуществления муниципальных прав граждан»²⁵

В зависимости от типа муниципального образования Федеральным законом № 131–ФЗ установлено несколько способов формирования состава представительных органов. Так, представительный орган поселения всегда состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Аналогичный и единственно возможный способ формирования представительного органа власти предусмотрен и для городского округа. Иначе обстоит дело в муниципальных районах. Согласно ч. 4 ст. 35 Федерального закона № 131–ФЗ представительные органы муниципального района могут быть сформированы одним из двух способов:

- 1) «может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений,

²⁵Муниципальное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата: для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим направлениям и специальностям/ под ред. Н.С. Бондаря. – Москва: Юрайт, 2016. – с. 47

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 настоящим Федеральным законом в состав территории муниципального района входят поселения, полномочия представительных органов которых осуществляются сходом граждан, избрание депутатов от таких поселений в состав представительного органа муниципального района осуществляется сходом граждан в порядке и на срок, которые установлены уставом такого поселения;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района»²⁶.

Таким образом, представительный орган муниципального района может быть создан населением:

- напрямую, через муниципальные выборы;
- через делегирование в него лиц, ранее избранных местными депутатами и главами поселений.

Одновременно федеральный законодатель ввел специальное правило, согласно которому представительный орган муниципального района формируется посредством муниципальных выборов, если иное не установлено в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 131–ФЗ (абз. 1 ч. 5 ст. 5 данного Федерального закона). Следовательно, в качестве приоритетного федеральный законодатель рассматривает не делегированный, а выборный способ формирования районного представительного органа; сохранять же его или избирать другой способ — сфера усмотрения районного сообщества.

²⁶ Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 01.12.2015 № 30–П отметил, что Федеральный закон № 131–ФЗ «предполагает возможность воспроизведения законами субъектов РФ как альтернативного варианта, так и единственно возможного варианта установленных Федеральным законом №131-ФЗ порядка избрания/ формирования представительных органов муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением, порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления глав муниципальных образований – муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов, и тех городских поселений, которые обеспечивают значительный объем исполнения делегированных государственных полномочий»²⁷.

2. Глава муниципального образования.

В соответствии с Федеральным законом, глава муниципального образования является высшим должностным лицом соответствующего муниципального образования и наделен собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

«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. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации;
- в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;
- в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, прекращаются;
- не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации;
- в случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию»²⁸.

При проведении конкурса необходимо учитывать следующую особенность, установленную Федеральным законом: в отличие от поселений, где члены

²⁷ Бабичев, И.В. О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления/ И.В. Бабичев // Местное право. – 2015. – № 6. – С. 3–22.

²⁸ Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

конкурсной комиссии назначаются представительным органом поселения и главой соответствующего муниципального района, в муниципальном районе, так же как и в городском округе «половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина - высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)»²⁹.

Глава муниципального района подконтролен, подотчетен населению и Собранию депутатов. Глава муниципального района отчитывается перед населением о своей деятельности, один раз в год, во время встреч с ними, через средства массовой информации, а также использует другие формы отчета.

При передаче администрации муниципального района полномочий городского поселения Глава муниципального района:

- подконтролен и подотчетен Совету депутатов городского поселения в части исполнения полномочий администрации городского поселения;
- представляет Совету депутатов городского поселения ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности администрации в части исполнения полномочий администрации городского поселения, в том числе о решении вопросов, поставленных Советом депутатов;
- обеспечивает осуществление администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления городского поселения федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

3. Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования).

Термин «местная администрация» аналогичен термину «исполнительно-распорядительный орган муниципального образования». Исполнительно-распорядительный орган представляет постоянно действующий орган местного самоуправления. При этом хочется отметить, что действующее законодательство не предусматривает норм о возможности и порядке прекращения полномочий местной администрации. Порядок прекращения полномочий предусмотрен лишь для должностных лиц местного самоуправления, в том числе и глав местной администрации.

«Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Главой местной администрации является глава муниципального образования

²⁹ Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования»³⁰.

Местная администрация наделяется правами юридического лица.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

4. Контрольно-счетный орган муниципального образования образуется представительным органом муниципального образования.

«В целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования вправе образовать контрольно-счетный орган муниципального образования»³¹.

На сегодняшний день в большинстве муниципальных образований контрольно-счетные органы образуются в муниципальных районах и городских округах. Городские и сельские поселения в свою очередь используют предоставленное им законодателем право передачи полномочий по осуществлению финансового контроля на уровень муниципального района. «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»³².

Контрольно-счетным органом муниципального района является контрольно-счетная палата муниципального района.

Контрольно-счетная палата является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется Собранием депутатов. При этом необходимо отметить, что кандидатуру председателя палаты представляет на утверждение в Собрание депутатов Глава муниципального района.

Поселения, входящие в состав муниципального района, как правило заключают соглашения с Собранием депутатов муниципального района о передаче Контрольно-счетной палате муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

5. Избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления,

³⁰ Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

³¹ Там же.

³² Там же.

голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления.

Выводы по разделу 1

Обобщая изложенное в данном разделе можно сделать следующие выводы:

- развитие местного самоуправления в современном его понимании началось в нашей стране в конце восьмидесятых годов XX века и в течение 25 лет пережило несколько этапов реформирования, связанных в том числе с распадом СССР и возникновением нового государства – Российской Федерации;
- основу современной нормативно-правовой базы местного самоуправления в России составляют Конституция Российской Федерации 1993 года и Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- огромную роль в развитии местной демократии в Российской Федерации сыграла принятая 15 октября 1985 года государствами – членами Совета Европы – Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.)
- одним из новшеств Федерального закона № 131–ФЗ стало появление нового вида муниципального образования – муниципального района, в котором предусмотрена двухуровневая структура территориальной организации местного самоуправления;
- муниципальный район это один из видов муниципальных образований, представляющий собой территорию, на которой располагаются населенные пункты следующих типов: городские поселения, сельские поселения, а также межселенные территории. Муниципальные образования (поселения), входящие в состав муниципального района не имеют по отношению к нему прямого административного подчинения. В пределах своей компетенции все муниципальные образования самостоятельны;
- муниципальный район имеет исключительные особенности, отличающие его от других видов муниципальных образований (круг полномочий, порядок установления границ муниципального района, порядок формирования муниципальных органов власти);
- существуют различные классификации органов местного самоуправления: по способу образования и делегирования полномочий; по назначению; по типу исполняемых функций; в зависимости от способа принятия решений. Формирование органов местного самоуправления в муниципальном районе может происходить несколькими способами, при этом некоторые из них присущи исключительно муниципальному району;
- законами субъектов РФ может быть предусмотрен как единственно возможный способ избрания главы и представительного органа власти муниципального района, так и альтернативные способы. Право утверждения структуры местной администрации и образования контрольно-счетного органа закреплено за представительным органом муниципального образования.

2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ АДМИНИСТРАЦИЙ РАЙОНА И ГОРОДСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ, ЯВЛЯЮЩЕГОСЯ АДМИНИСТРАТИВНЫМ ЦЕНТРОМ

2.1 Исторические предпосылки создания объединенных администраций

Местное самоуправление в России неоднократно подвергалось реформированию и в период царского режима, и во времена Советской системы управления, и в современный период. Для более полного понимания рассматриваемой мной темы объединения администраций городского поселения и муниципального района необходимо изучить организацию органов местной власти в Советской России. На мой взгляд, именно особенности административно территориального устройства в этот период и создали предпосылки для муниципальной реформы 2010 года.

Существовавшие до 1918 года городские и земские органы самоуправления, такие как выборные земские собрания и соответствующие земские управы, избираемые ими, городские избирательные собрания, собирающиеся каждые три года для избрания гласных, распорядительный орган – городская дума, исполнительный орган – городская управа, были ликвидированы в первые годы установления советской власти. Причиной послужило то обстоятельство, что подавляющая часть существовавших органов самоуправления выступили против революционных изменений.

Однако государство не могло существовать без каких-либо управленческих структур, возникла острая необходимость замены старых органов управления на новые. На смену земствам и городским властям, действовавшим ранее, пришла система советов.

Поскольку сама идея местного самоуправления предполагает определенную независимость муниципальных органов власти и их самостоятельность, а советская система основана на диктатуре пролетариата, старая система управления не соответствовала целям и задачам нового государства.

Советская система предусматривала принцип ее единства на всех уровнях. Ее неотъемлемой частью являлось безусловное жесткое подчинение нижестоящих органов вышестоящим. В 1918 году была принята Конституция Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, в которой и была определена новая система местной власти. Она предусматривала избрание населением местных советов, контролировавшихся коммунистической партией.

Советы формировались на уровне уезда (района), волости, города и села. Решениями советов формировались исполнительные комитеты, которые осуществляли административно-распорядительные функции.

В связи с тем, что после гражданской войны страна находилась в тяжелейшем экономическом и социальном положении, требовались оперативные решения по преодолению разрухи и упадка. В молодом советском государстве началась реализовываться новая экономическая политика (НЭП).

Сущность НЭПа составляла система рыночно-товарного регулирования. Она представляла противоположность политике административного военного коммунизма. В таких условиях необходимо было пересмотреть и организацию

местного самоуправления в стране. Удачным выходом из критической ситуации стала децентрализация местного самоуправления, которую официально утвердил VII Всероссийский съезд Советов (1920 г.). Съезд предоставил Советам право приостанавливать распоряжения народных комиссариатов, если они противоречат интересам мест. В случае необходимости существовала возможность прямого обращения во Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет – высший после Всероссийского съезда Советов законодательный и исполнительный орган власти в РСФСР в период с 1918 по 1937 год. Это решение дало Советам право защищать свои экономические интересы.

24 октября 1925 года Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом было принято постановление «Об утверждении Положения о городских советах». Согласно данного документа «городские советы в пределах своего ведения являются высшими органами власти на территории соответствующего города или поселка и объединяют все трудящееся население для участия в местном и государственном управлении и строительстве»³³. При этом партийное руководство советами сохранилось, но полномочия органов местного управления существенно расширились. Им были переданы вопросы землеустроительных работ, благоустройства территорий, жилищно-коммунального хозяйства, ритуальных услуг. Также местным властям была передана часть промышленности, стали создаваться муниципальные банки.

Как уже было отмечено, изменение политической или экономической ситуации в стране часто непосредственным образом влияет на функционирование органов местного самоуправления. Пришедшая на смену НЭПу политика тотальной масштабной индустриализации требовала огромных человеческих трудовых ресурсов. В сельском хозяйстве началась массовая коллективизация, в корне поменявшая уклад сельской жизни. Такая форма хозяйствования требовала централизации системы управления.

XII съезд Российской Коммунистической Партии (большевиков), проходивший в апреле 1923 г., принял резолюцию «О районировании». Ее следствием стала очередная административно-территориальная реформа. Маленькие населенные пункты (волости и уезды) стали объединяться в более крупные районы. По мнению советских властей волости были слишком мелкими, экономически нежизнеспособными административными единицами. Кроме того был кадровый дефицит, не позволявший вести хозяйство по-новому, советскими методами. В основу районирования закладывался принцип укрупнения территорий и сокращения бюрократического аппарата. При этом мелкие управленческие функции (выдача справок, регистрация актов гражданского состояния) были переданы сельсоветам. В 1929 году было районировано 85 % территории страны. Возникшая в результате преобразования система гораздо больше подходила для жесткого централизованного руководства народным хозяйством. Все начинания по внедрению местного самоуправления были прекращены, и даже сам термин «самоуправление» более не применялся.

³³ Постановление ВЦИК от 24.10.1925 «Об утверждении Положения о городских советах». – СПС «Гарант».

В 1936–1937 годах в стране прошла конституционная реформа. Была принята сначала Конституция Союза Советских Социалистических Республик, а годом позже и Конституция Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. Данные документы закрепили уже сложившуюся командно-административную систему с централизованным управлением и жесткой вертикалью власти. При этом сама процедура формирования местных советов депутатов была довольно демократична: депутаты избирались населением путем тайного голосования на основе всеобщего прямого избирательного права. На деле зачастую выборы были безальтернативными, на каждый округ партийными структурами подбирался единственный кандидат. При этом старались сохранять пропорции, чтобы в итоге в составе местного совета были люди разного пола, разных возрастов и разных профессий.

Масштабная индустриализация страны в советский период привела к росту числа городов. В короткие сроки СССР осуществил переход от аграрного государства к индустриальному. Новые производства старались открывать максимально близко к сырьевым запасам, чтобы минимизировать транспортные расходы. Строящиеся города и поселки становились административными центрами районов. При этом численность городского населения составляла 60–80 процентов. В таких территориях исполнительные органы власти представляла общая администрация района и административного центра. В советский период населенные пункты, входящие в состав районов, являлись отдельными административно-территориальными единицами, но при этом не были отдельными муниципальными образованиями.

Переход Советского Союза к демократическому государству в годы перестройки возродил идею организации местного самоуправления с максимальным вовлечением муниципального сообщества в решение вопросов местного значения. В апреле 1990 года был принят Закон СССР № 1417–I «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». В июле 1991 года был принят российский Закон № 1550–I «О местном самоуправлении в РСФСР». Именно в этих нормативно-правовых актах были заложены новые принципы организации местного самоуправления: альтернативные демократичные выборы, многопартийность. Вместо системы исполкомов с коллективной ответственностью вводились главы администраций на основе единоначалия. Статья 2 данного закона предусматривала, что «местное самоуправление осуществляется в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов»³⁴.

После октября 1993 года деятельность всех советов была прекращена, и вплоть до 1995 года продолжался переходный период, в котором основную роль играли органы исполнительной власти местных администраций. В 1995 году произошла очередная муниципальная реформа, основу которой заложил Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

³⁴ Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550–I «О местном самоуправлении в РСФСР». – СПС «Гарант».

Федеральный закон от 28.08.1995 № 154–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделил статусом муниципалитетов городские и сельские населенные пункты в составе района, но административный центр, как и прежде не существовал индивидуальным муниципалитетом. Этот принцип понятен даже исходя из названий некоторых районов Челябинской области: «Город Аша и Ашинский район», «Город Сатка и Саткинский район».

Исходя из этого, происходило и формирование органов местного самоуправления: и представительные и исполнительные органы власти были едиными и для самого района, и для его административного центра. Тогда как в остальных населенных пунктах отдельно формировались администрации и советы депутатов. Такая форма организации местного самоуправления с единой администрацией района и административного центра сложилась в результате многолетней практики. В ходе неоднократных преобразований муниципальных органов власти именно данная форма оказалась наиболее удобной и функциональной.

Именно в административном центре располагалась вся необходимая для осуществления полномочий исполнительно-распорядительного органа инфраструктура: административные здания, средства связи, автотранспорт, хозяйственные помещения. Законодатель логично рассудил, что районные администрации вполне успешно могут исполнять и полномочия исполнительных органов административного центра района. Тем более, что в тот период не было разделения полномочий на два уровня власти: районный и поселенческий. Единая администрация исполняла все полномочия, присущие органам местного самоуправления: в сфере образования, здравоохранения, культуры, спорта, жилищно-коммунального хозяйства, строительства, дорожного хозяйства и иные.

Необходимо отметить, что такой порядок хозяйствования был удобен не только для руководителей и работников органов местного самоуправления, он также был понятен и комфортен для населения муниципальных районов, проживающего в административном центре. У жителей не возникало сложностей в понимании, к кому необходимо обращаться по тому или иному вопросу. Все исполнительно-распорядительные функции осуществляла единая администрация.

Как уже говорилось в первой главе, основным международным документом, регламентирующим вопросы организации местного самоуправления в нашем государстве, стала Европейская хартия местного самоуправления. Данный нормативно-правовой акт был ратифицирован Российской Федерацией в 1998 г.

Согласно ст. 2 Хартии «принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в конституции страны»³⁵.

После ратификации Европейской хартии местного самоуправления в Российской Федерации началась подготовка к разработке нового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», который

³⁵ Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.). – СПС «Гарант».

должен был кардинально изменить сам подход к организации местного самоуправления в стране.

В июне 2001 г. при Президенте РФ была создана Комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления во главе с заместителем руководителя Администрации Президента РФ Д.Н. Козаком. При этом определение путей муниципальной реформы велось с учетом установки на неизменность Конституции Российской Федерации.

В апреле 2002 г. В.В. Путин в очередном президентском Послании Федеральному Собранию Российской Федерации затронул проблемы местного самоуправления. Он отметил, что в течение длительного времени федеральные власти практически не уделяли внимания местному самоуправлению. Президент назвал одним из источников сложившейся ситуации низкое качество законодательной базы местного самоуправления. Федеральный закон о местном самоуправлении и соответствующие акты субъектов Федерации лишь в малой степени согласованы с реальным состоянием местного самоуправления. В Послании были обозначены насущные вопросы развития местного самоуправления и заявлено, что они должны быть отражены в новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

До официального представления в Государственную Думу законопроект неоднократно обсуждался на различных региональных и федеральных форумах. Наиболее значимыми стали обсуждения в палатах и комитетах Федерального Собрания, в Государственном совете и Конгрессе муниципальных образований.

6 октября 2003 года принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и одобренный Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был подписан Президентом России.

Многие положения нового закона существенно отличались от своего предшественника. Применительно к теме моей дипломной работы наибольший интерес представляет совершенно новая территориальная организация местного самоуправления. Появились ранее неизвестные виды муниципальных образований – городские и сельские поселения, входящие территориально в состав муниципальных районов.

Всего же новым законом были предусмотрены следующие виды муниципальных образований:

- городские округа;
- муниципальные районы;
- городские поселения;
- сельские поселения;
- внутригородские муниципальные образования городов федерального значения.

Ниже хотелось бы рассмотреть, как распределилось население нашей страны по разным видам муниципальных образований (таблица 4).

Таблица 4 – Численность населения по типам муниципальных образований

Вид муниципального образования	Количество муниципальных образований (% от общего количества)	Количество населения (% от общего количества)
Городские округа	2,2	38,3
Городские поселения	7,2	16,1
Сельские поселения	82,2	35,2
Внутригородские муниципальные образования городов федерального значения	1,0	10,4

Как следует из представленной таблицы, население Российской Федерации неравномерно распределено по различным муниципальным образованиям. Наиболее ярко это представлено на примере сельских поселений, которых в Российской Федерации 19 864 или 82,2 % от общего количества муниципальных образований. При этом проживает в сельских поселениях только 35,2 % населения России. Таким образом, в одном сельском поселении Российской Федерации проживает на несколько порядков меньше граждан, нежели в одном городском округе, что сказывается на эффективности деятельности данного типа муниципальных образований.

Также важное значение имеет тот факт, что закон четко разделил полномочия муниципальных районов и полномочия поселений, входящих в его состав. Исходя из этого, органы местного самоуправления поселения не подчинены и не подотчетны органам местного самоуправления муниципального района. Этот факт во многом спровоцировал конфликтные ситуации между районными и поселенческими властями, в первую очередь между главами администраций.

Впервые за всю историю страны административные центры муниципальных районов, получив статус поселений и став самостоятельными муниципальными образованиями, получили отдельную структуру местных органов власти: собственный представительный орган муниципалитета, главу и администрацию.

Согласно положениям Федерального закона № 131–ФЗ административный центр муниципального района – населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится представительный орган соответствующего муниципального образования.

Административным центром может считаться город (поселок), имеющий статус поселения и расположенный в границах муниципального района.

«Одним из результатов проведенной реформы стало двукратное увеличение количества муниципалитетов в России. По состоянию на 8 октября 2003 г., дату опубликования Федерального закона № 131, в Российской Федерации существовало 11 733 муниципальных образований. На 1 ноября 2007 г. законами субъектов Российской Федерации утверждены границы 24 154 муниципальных образований, из них: городских округов – 523; муниципальных районов – 1799; городских поселений – 1732; сельских поселений – 19 864; внутригородских муниципальных образований городов федерального значения – 236»³⁶.

В том числе увеличение произошло из-за придания статуса муниципального образования административным центрам муниципальных районов. По данным субъектов Российской Федерации, административным центром муниципального района стали населенные пункты:

- расположенные в границах сельского поселения в 663 муниципальных районах;
- расположенные в границах городского поселения в 972 муниципальных районах.

Таким образом, в России появилось более полутора тысяч новых муниципалитетов (поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов), в которых необходимо было формировать нормативно-правовую базу, избирать новые органы местного самоуправления: главу, представительный орган власти. Следующим этапом стало формирование местных администраций, принятие бюджета муниципального образования.

Конечно же, все эти преобразования повлекли за собой существенное увеличение численности сотрудников администраций. Поввысились и расходы местных бюджетов, на организацию и проведение дополнительных избирательных кампаний, на фонд оплаты труда, коммунальные расходы, хозяйственную деятельность.

На данном этапе возникло непонимание и неприятие населением всех этих новшеств. У жителей возник закономерный вопрос: зачем создавать дополнительную администрацию, если всегда успешно справлялась и единая администрация района и административного центра? Тем более зачастую обе администрации либо располагались в одном и том же здании, либо находились «через дорогу».

Еще одним негативным последствием проведенной реформы стали многочисленные конфликты между главами и администрациями районов и поселений, являющихся административными центрами. Все чаще стали высказывать идеи о возврате к советской системе работы исполнительных органов власти: единой администрации, как наиболее удобной и прагматичной модели.

³⁶ Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году/ под ред. Д.Р. Хромова. – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – 376 с.

Таким образом, к 2010 году назрела острая необходимость внесения изменений в Федеральный закон № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2.2. Муниципальная реформа 2010 года как правовая основа формирования «единой администрации»

Принятый в 2003 году Федеральный закон № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрел создание органов местного самоуправления во всех без исключения муниципальных образованиях. В их число попали и те, которые являлись административными центрами муниципальных районов. При этом при создании новых районов больше применялся географический принцип, зачастую в ущерб экономической и организационной целесообразности.

Выстроенная модель местного самоуправления не учла исторически сложившегося порядка управления ряда муниципальных районов. Речь идет о таких типах муниципальных образований, в которых наряду с небольшими по численности городскими сельскими поселениями имеется крупный административный центр, где сосредоточена вся экономическая мощь, ведут деятельность основные налогоплательщики.

Административный центр таких муниципальных районов, как правило, отличается следующими особенностями:

- имеет более крупную и развитую экономическую базу по сравнению с другими муниципальными образованиями в районе;
- концентрирует в себе наибольшую численность населения, практически всегда эта цифра составляет более 50 % всего населения муниципального района, но может достигать и 80–90 %;
- является логистическим центром муниципального образования, остальные поселения в районе окружают административный центр;
- содержит наиболее значимые объекты социальной инфраструктуры: культуры, спорта, здравоохранения, образования;
- именно в административных центрах располагаются территориально органы местного самоуправления муниципального района.

Как уже говорилось, после муниципальной реформы 2003 года в таких населенных пунктах параллельно органам местного самоуправления муниципального района формировались органы местного самоуправления поселения, которых никогда не существовало ни в советский период, ни в период перестройки, ни в начале зарождения новой российской государственности.

Районный центр наделялся статусом поселения, в котором избирался глава, представительный орган власти и формировалась местная администрация.

«Увеличение численности управленческого аппарата, высокая концентрация органов местного самоуправления в одном населенном пункте в условиях острого дефицита финансовых и иных ресурсов, непростой социально-экономической ситуации в целом, вызывает необходимость выработки особого подхода к организации местного самоуправления в административных центрах

муниципальных районов»³⁷.

Несмотря на то, что законодатель разделил полномочия муниципальных районов и поселений, некоторые из них все-таки совпадали либо частично пересекались. Данный факт можно представить в виде следующим образом (таблица 5).

Таблица 5 – Полномочия муниципальных районов и городских поселений в редакции Федерального закона № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по состоянию на 01.12.2010 года

Полномочия муниципальных районов	Полномочия городских поселений
- обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района	- создание условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения

Окончание таблицы 5

Полномочия муниципальных районов	Полномочия городских поселений
- создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организации культуры	- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры
- создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района	- создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района	- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении

³⁷Важновец, И.А. Организация местного самоуправления в административных центрах муниципальных районов/ И.А. Важновец// Административное и муниципальное право. – 2011. – № 1. – С. 18–24.

Такое положение дел стало основой для частых конфликтов между районными властями и руководством поселений, каждый старался именно свою роль сделать главенствующей. В результате уже не просто жители запутывались в хитросплетениях муниципального управления. Даже работники бюджетных организаций в сфере совпадающих и пересекающихся полномочий переставали понимать, какому руководителю следует подчиняться. Особенно ярко такие конфликты проявлялись в поселениях, бюджет которых был самодостаточным и мало зависел от районного финансирования.

В муниципальном сообществе все чаще стала обсуждаться мысль о возможности существования единой администрации муниципального района и административного центра. Наибольшую активность в этом вопросе проявляли муниципалитеты и органы государственной власти Ленинградской области.

Так Комитетом по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Правительства Ленинградской области с 2008 года проводилось исследование процессов изменения локальной политической элиты монопромышленных городов в период реформы местного самоуправления.

В результате исследования его авторами были сделан вывод: «Следует отметить, что тема существования отдельной городской администрации в административном центре муниципального района вызывала негативные оценки не только экспертов, связанных с районным уровнем власти, которых можно было бы заподозрить в предвзятости. Аналогичные отзывы давали эксперты, работавшие в городских органах местного самоуправления»³⁸.

В соответствии с Конституцией России одним из субъектов права законодательной инициативы являются законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации. Таким правом воспользовалось Законодательное Собрание Ленинградской области, внесшее в Государственную Думу Российской Федерации проект федерального закона № 314882-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (о возможности исполнения полномочий местной администрации административного центра муниципального района местной администрацией муниципального района).

Законопроектом предполагалось внесение двух основных изменений в действующее законодательство.

1. Предлагалось разрешить администрации муниципального района исполнять полномочия администрации городского поселения, являющегося административным центром района. Данная инициатива была направлена на оптимизацию структуры управления, ликвидацию дублирующих функций, координации действий в сфере сходных полномочий района и поселения: культуры, спорта, молодежной политики, земельных отношений, градостроительной деятельности.

³⁸ Макаров, И.И. Социальные основания создания единых администраций городов и районов/ И.И. Макаров// Управленческое консультирование. – 2015. – № 7. – С. 77–89.

2. Второе изменение касалось порядка формирования комиссии по избранию главы муниципального образования. Было предложено состав комиссии на 2/3 определять представительным органом муниципального района, и на 1/3 – представительным органом городского поселения. По мнению законодателей, такая мера должна была способствовать защите интересов поселений в случае объединения администраций.

7 июля 2010 года законопроект рассматривался в Государственной Думе в первом чтении. Предварительно данный документ дважды рассматривался на заседании Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления и был рекомендован к принятию в первом чтении. Председатель комитета в своем выступлении подчеркнул, что аналогичные предложения звучали и от других субъектов Российской Федерации: Приморского края, Республики Дагестан, Ростовской и Кемеровской областей и некоторых других.

Также по мнению комитета важное значение имел тот факт, что для внедрения новой модели необходима согласованная позиция всех участвующих в этом процессе органов местного самоуправления: главы и представительного органа муниципального района, главы и представительного органа поселения.

В ходе обсуждения категорическое несогласие с проектом закона высказали депутаты фракций «Коммунистической партии Российской Федерации» и фракции «Справедливая Россия». По их мнению, будущий закон был направлен на уничтожение системы местного самоуправления, в частности на ликвидацию поселений как основного звена муниципальной власти.

В заключительном слове представитель Законодательного Собрания Ленинградской области разъяснил, что на самом деле принятие данного закона не приведет к ликвидации всего муниципалитета: городское поселение остается самостоятельным муниципальным образованием с собственным представительным органом, главой и бюджетом. Речь идет лишь об исполнении полномочий администрации поселения администрацией муниципального района. При этом сотрудники администрации не являются выборными должностными лицами, поэтому права и интересы жителей муниципалитета никоим образом не ущемляются.

По итогам голосования за принятие данного закона в первом чтении проголосовало 313 депутатов, против – 54, воздержался – 1 и 82 депутат не принимали участие в голосовании. Ко второму чтению было внесено 6 поправок в текст законопроекта. Все поправки были направлены на унификацию терминологии с базовым Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Во время разгоревшейся дискуссии, председатель Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы акцентировал внимание депутатов на то, что внедрение данной модели является правом, а не обязанностью муниципалитета, и возможно только при согласии и муниципального района, и городского поселения. 16 ноября 2010 года законопроект был принят большинством голосов во втором чтении с учетом всех шести поправок.

В третьем чтении документ рассматривался 19 ноября 2010 года. Снова были попытки призвать депутатов не поддерживать данный законопроект. В качестве нового аргумента был приведен довод, что проект закона противоречит Европейской хартии местного самоуправления. На данное возражение поступило официальное заявление, что данный законопроект был согласован с комиссией по вопросам местного самоуправления Парламентской ассамблеи Совета Европы. Данная комиссия пришла к выводу, что данный проект нормативно-правового акта не противоречит подписанной Россией хартии.

За принятие законопроекта в третьем чтении проголосовало 317 депутатов, против – 90; воздержалось – 0, не принимало участия в голосовании 43 депутата. Фактически, в процентном соотношении итоги голосования были аналогичны рассмотрению в первом чтении.

24 ноября 2010 года закон был одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и 29 ноября подписан Президентом России. Примечательно, что одной из шести поправок к тексту законопроекта, поступивших ко второму чтению, была норма о его вступлении в законную силу, которая изменилась с традиционного «с даты опубликования» на «с 1 января 2011» года. Можно предположить, что по итогам голосования в первом чтении стало понятно о принятии его в целом, и была цель принять документ до окончания календарного года.

Несмотря на кажущуюся простоту и легкость, с которой принимались изменения в Федеральный закон № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на самом деле в процессе продвижения документа имелись и серьезные трудности, о которых нельзя не упомянуть.

Во-первых, на проект федерального закона № 314882–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» поступил официальный отзыв Правительства Российской Федерации. В нем указывались ошибки и в терминологии нового законопроекта, несущественные юридические несоответствия. Вместе с тем жестко критиковалась и сама сущность изменений, в частности указывалось: «Представляется, что принятие законопроекта создаст серьезные затруднения при решении имущественных и бюджетных вопросов муниципальных образований. Необходимо отметить, что законопроект в предлагаемой редакции не решает задачу объединения экономических ресурсов муниципальных образований, заявленную в пояснительной записке к законопроекту, поскольку создание объединенной администрации не влияет на необходимость утверждения и исполнения местного бюджета отдельно по каждому муниципальному образованию и не изменяет режима распоряжения муниципальной собственностью»³⁹.

В этой связи был сделан вывод, что Правительство Российской Федерации не

³⁹ Официальный отзыв Правительства Российской Федерации на проект федерального закона № 314882-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Р
о
с
с
и
й
с

поддерживает представленный законопроект. Такой отзыв мог бы поставить крест на судьбе данного документа, однако законопроект все-таки был вынесен на рассмотрение Государственной Думой в первом чтении.

Предварительно в Государственную Думу также были направлены отзывы от законодательных органов власти субъектов Российской Федерации. На важнейший проект, затрагивающий интересы муниципального сообщества направили свои заключения всего два региона России: Государственная Дума Томской области и Самарская Губернская Дума. Ими было принято решение не поддерживать в целом проект федерального закона № 314882-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Закономерно, что Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, который и был инициатором данного законопроекта, на всех этапах его рассмотрения выдавал положительные отзывы на саму суть документа, приняв во внимание лишь поправки, носившие технико-юридический характер.

Однако рассмотрение проекта закона Комитетом по вопросам местного самоуправления Совета Федерации прошло по совсем иному сценарию. В тексте выданного заключения было множество замечаний о несовершенстве рассматриваемого документа и ставит под сомнение целесообразность его принятия. Так, в частности, указывается, что вводимое положение о возможности создания «объединенной» администрации не в полной мере соответствует одному из основных принципов, на которых построен Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, а именно принципу разграничения вопросов местного значения между видами муниципальных образований, в соответствии с которым однородные полномочия могут быть только у муниципальных образований одного вида: либо у поселений (городских, сельских), либо у муниципальных районов.

В заключении также содержались тезисы о возможном проявлении коррупции при применении закона; ставилось под сомнение потенциальное уменьшение затрат на финансирование управленческого персонала и затрат на содержание и обслуживание административных зданий и помещений. Упоминался и отрицательный отзыв Правительства Российской Федерации.

Подведя итог всему изложенному, Комитет Совета Федерации по вопросам местного самоуправления посчитал возможным рекомендовать Совету Федерации одобрить Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»». Таким образом, документ с непростой юридической судьбой и довольно существенной критикой в свой адрес со стороны Правительства Российской Федерации и Совета Федерации в довольно краткие сроки (в течение года с момента внесения в Государственную Думу) был принят и вступил в законную силу. Данное обстоятельство, на наш взгляд, свидетельствует о сильной политической воле в продвижении законопроекта и консолидированную позицию фракции «Единая Россия» в Государственной Думе, имевшей в тот момент абсолютное большинство.

В дальнейшем, подробно рассмотрев причины и предпосылки разработки законопроекта, а также процедуру его принятия, считаем необходимым рассмотреть основные содержащиеся в нем изменения, а также последствия, к которым они привели.

Итак, принятый 29 ноября 2010 года Федеральный закон № 315–ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по сути создавал новую модель формирования и функционирования органов местного самоуправления. Основное изменение касалось дополнения части 2 статьи 34 следующим абзацем:

«Уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. В этом случае в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется»⁴⁰.

Необходимо отметить тот факт, что в изначальной редакции внесенного законопроекта предусматривалось просто «исполнение полномочий администрации городского муниципального образования, являющегося административным центром муниципального района, местной администрацией муниципального района». Но в итоговой редакции вместо «городского муниципального образования» появилось «поселение», что соответствовало терминологии 131–ФЗ. Самое главное, что в окончательной редакции законодатель предусмотрел именно «образование администрации муниципального района», что позволило включиться в данный процесс и представительному органу власти поселения.

По сути, с принятием данного закона появилась возможность частично вернуться к существовавшей в советское время модели работы исполнительных органов власти на местах: единая администрация района и административного центра. Практичность и целесообразность взяла верх над теорией и моделированием.

Вторым основным изменением дополнялась часть 5 статьи 37 следующим абзацем:

«В случае, предусмотренном абзацем третьим части 2 статьи 34 настоящего Федерального закона, при формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе одна треть членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального района, одна треть – представительным органом поселения, являющегося административным центром муниципального района, а одна треть – законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного

⁴⁰ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 29.11.2010 № 315–ФЗ. – СПС «Гарант».

органа государственной власти субъекта Российской Федерации)»⁴¹.

Таким образом, законодатель предоставил право представительному органу поселения на паритетных началах с представительным органом муниципального района делегировать своих представителей в конкурсную комиссию по избранию главы муниципального района.

Какие изменения произошли в результате принятия данного закона и к каким явным и скрытым последствиям они привели? Насколько обоснованы были опасения, содержащиеся в отрицательных отзывах на законопроект, поступивших от различных органов государственной власти на стадии рассмотрения?

Во-первых, закон позволил создать общую местную администрацию муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района. При этом в формировании новой местной администрации муниципального района принимает участие представительный орган поселения.

В свою очередь, сохранение в районе самостоятельных органов местного самоуправления – глав муниципальных образований и представительных органов должно обеспечить реализацию гражданами Российской Федерации, проживающими как на территории соответствующего муниципального образования, являющегося административным центром муниципального района, так и на территории муниципального района в целом, своих конституционных прав на реализацию местного самоуправления.

Во-вторых, появилась возможность избежать противостояния местных администраций поселений, на территории которых находятся административные центры муниципальных районов, и администраций муниципальных районов, находящихся как территориально, так и организационно в одном населенном пункте.

В-третьих, появилась перспектива существенного уменьшения затрат на финансирование управленческого персонала, на содержание и обслуживание административных зданий и помещений.

В-четвертых, снизился уровень неопределенности у жителей районных центров по вопросу, в какую из двух администраций обращаться для решения тех или иных проблем. Именно на это и было главным образом направлено очередное реформирование организации местного самоуправления.

В процессе разработки и принятия Федерального закона № 315–ФЗ было много критики и нелестных комментариев, часть из которых была довольно объективной. Вместе с тем были попытки неверного толкования сути законопроекта. Они были связаны либо с непрофессионализмом и неверным пониманием содержащихся в нем статей, либо умышленно искажали суть реформы, чтобы создать негативный фон и сформировать отрицательное общественное мнение. В этой связи очень важно отметить и то, к чему не привел принятый закон:

⁴¹ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 29.11.2010 № 315–ФЗ. – СПС «Гарант».

- 1) не произошло ликвидации самого муниципального образования: поселения, являющегося административным центром муниципального района;
- 2) ликвидировались иные кроме администрации органы местного самоуправления поселения: глава и представительный орган власти, однако необходимо отметить, что в итоге избрание главы стало возможно только из состава представительного органа поселения;
- 3) не были затронуты вопросы формирования и исполнения бюджетов, то есть каждый из бюджетов – и муниципального района, и городского поселения – формируется и исполняется самостоятельно и независимо друг от друга.
- 4) не была решена задача объединения экономических ресурсов муниципальных образований, заявляющуюся в пояснительной записке к законопроекту, поскольку создание объединенной администрации не изменяет также режима распоряжения муниципальной собственностью.

Выводы по разделу 2:

- последствиями произошедших революционных изменений в 1917–1918 годах стали кардинальные перемены в организации местного самоуправления в нашей стране. В СССР установилась жесткая командно-административная система управления и долгие годы само понятие «местное самоуправление» не применялось в нормативно-правовом поле;
- масштабная индустриализация страны в середине XX века привела к появлению большого количества новых городов, ставших экономическими и административными центрами районов;
- муниципальная реформа 2003 года ввела двухуровневую систему территориального устройства, при этом в поселениях, являющихся административными центрами муниципальных районов, впервые были сформированы самостоятельные представительные и исполнительные органы местного самоуправления;
- принятые изменения привели к увеличению численности бюрократического аппарат, росту расходов на осуществление хозяйственной деятельности, конфликтов между органами местного самоуправления районов и поселений, что создало предпосылки для очередной муниципальной реформы;
- несмотря на разделение полномочий между двумя уровнями муниципальных образований – муниципальными районами и поселениями в их составе – некоторые полномочия все же частично пересекались, что создавало путаницу в решении вопросов местного значения и являлось причиной конфликтов органов местного самоуправления;
- проведенные экспертные исследования в некоторых субъектах РФ привели к появлению проекта федерального закона о внесении изменений в действующее законодательство в части разрешения администрации муниципального района исполнять полномочия администрации городского поселения, являющегося административным центром данного района;
- несмотря на многостороннюю критику законопроекта и ряд отрицательных заключений со стороны государственных органов власти, он в течение года с момента внесения в Государственную Думу был принят и вступил в законную

силу;

– новый закон позволил муниципалитетам создавать общую местную администрацию муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, что частично напоминало существовавшую в советское время модель работы исполнительных органов власти на местах.

3. ОСОБЕННОСТИ ОБЪЕДИНЕНИЯ АДМИНИСТРАЦИЙ НА ПРИМЕРЕ САТКИНСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА

3.1 Создание необходимой муниципальной нормативно-правовой базы

В теоретической части выпускной квалификационной работы нами была рассмотрена муниципальная реформа 2010 года, в ходе которой были внесены изменения в статью 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Результат данной реформы – возможность образования местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации поселения, являющегося административным центром района (далее – «объединенная» администрация района).

Необходимо отметить, что при реализации любого нового закона очень многое зависит от складывающейся правоприменительной практики, а также от его методологического сопровождения. Процедура осуществления рассматриваемой нами в работе реформы органов местного самоуправления прописана в разъяснениях Комитета по местному самоуправлению Государственной Думы Российской Федерации от 24.12.2010 № 3.20–22/686 о применении части 2 статьи 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции Федерального закона № 315-ФЗ. Данный документ был направлен для работы в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Данный документ делает акцент на то, что «при реализации части 2 статьи 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) следует иметь в виду, что она предусматривает безусловное сохранение представительного органа поселения и главы поселения. Кроме того, она не имеет императивного характера. Ее применение возможно только в том случае, если соответствующие решения примут и представительный орган поселения, и представительный орган муниципального района»⁴². Также, помимо органов местного самоуправления, являющихся обязательными, в поселении сохраняется собственный бюджет, а его администрация в этом случае не образуется.

Процесс образования «объединенной» администрации осуществляется в несколько этапов:

1) создается муниципальная нормативная правовая база, необходимая для согласованности действий органов местного самоуправления района и поселения. Основная работа на данном этапе заключается во внесении изменений в уставы. Также возможно заключение соглашения между представительными органами

⁴² Разъяснение Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы от 24.12.2010 № 3.20–22/686 о применении части 2 статьи 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона № 315-ФЗ). – <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Razyasneniya-po-otdelnym-voprosam/item/15492>

района и поселения либо составление плана мероприятий по образованию «объединенной» администрации района, в которых будут определены порядок и сроки принятия и вступления в силу необходимых решений органов местного самоуправления, осуществления мероприятий, направленных на реализацию принятых решений;

2) реализация закрепленных в муниципальных нормативных правовых актах положений. На данном этапе происходит непосредственно сама процедура преобразования органов местного самоуправления при объединении администраций в предусмотренном порядке.

Остановимся подробнее на 1 этапе.

В 2015 году органами государственной власти Челябинской области было принято решение о необходимости реализовать в регионе новый проект в сфере организации местной власти – применить на практике положения федерального законодательства, давшие возможность создавать в административных центрах муниципальных районов «объединенные администрации».

По поручению заместителя Губернатора Челябинской области главам муниципальных районов, в которых были административные и экономические предпосылки к осуществлению данного вида преобразования органов местного самоуправления, было предложено рассмотреть возможность и внести предложения по вопросу создания местной администрации муниципального района и городского поселения, являющегося административным центром муниципального района.

Саткинский муниципальный район оказался в числе первых в области. Этому способствовали следующие обстоятельства:

- по состоянию на 01.01.2015 года Саткинский муниципальный район являлся самым крупным по численности в Челябинской области (более 82 000 жителей);
- в его состав входило 7 муниципальных образований: 2 сельских и 5 городских поселений;
- в каждом из поселений были сформированы администрации, кроме того, функционировала и районная администрация.

По данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Челябинской области население Саткинского муниципального района было распределено по муниципальным образованиям следующим образом (таблица 6).

Таблица 6 – Численность постоянного населения Саткинского муниципального района по состоянию на 01.01.2015 года

Наименование муниципального образования	Численность постоянного населения, чел.
Саткинский муниципальный район	82 452
Саткинское городское поселение	44 309
Бакальское городское поселения	20 320

Окончание таблицы 6

Наименование муниципального образования	Численность постоянного населения, чел.
Бердяушское городское поселения	5526
Межевое городское поселение	5458
Сулейнское городское поселения	3198
Айлинское сельское поселение	1992
Романовское сельское поселение	1649

Как видно из таблицы, в Саткинском городском поселении проживало более половины всех жителей Саткинского муниципального района. Прежде всего, это связано с тем, что на его территории осуществляли свою деятельность два крупнейших градообразующих предприятия: ПАО «Комбинат «Магнезит» и АО «Саткинский чугуноплавильный завод». Также именно в Саткинском городском поселении располагались крупнейшие объекты социальной сферы, территориальные отделения органов государственной власти. Без сомнения Сатка исторически была и оставалась административным центром района.

Учитывая все изложенные обстоятельства, в феврале 2015 года глава Саткинского муниципального района обратился в Собрание депутатов Саткинского муниципального района с просьбой поддержать инициативу перехода к исполнению администрацией Саткинского муниципального района полномочий администрации Саткинского городского поселения, путем внесения соответствующих изменений в Уставы данных муниципальных образований.

Обращение главы было рассмотрено на заседании Собрания депутатов Саткинского муниципального района. Решением № 663/73 от 25.02.2015 года депутаты постановили «поддержать инициативу Главы Саткинского муниципального района о переходе к исполнению полномочий администрации Саткинского городского поселения администрацией Саткинского муниципального района. Рекомендовать Главе Саткинского муниципального района создать рабочую группу по подготовке изменений в устав Саткинского муниципального района, предусматривающих исполнение полномочий администрации Саткинского городского поселения администрацией Саткинского муниципального р

а Аналогичное обращение было направлено в Совет депутатов Саткинского городского поселения главой поселения и также получило одобрение представительного органа муниципальной власти.

н Исполняя решение Собрания депутатов, главой Саткинского муниципального района была создана рабочая группа по подготовке изменений в уставы муниципальных образований. В ее состав вошли главы и представители депутатских корпусов обоих муниципальных образований, представители двух

⁴³ Решение Собрания депутатов Саткинского муниципального района от 25.02.2015 № 663/73 «Об обращении главы Саткинского муниципального района». – <http://satadmin.ru/ob-obrashchenii-glavy-satkinskogo-municipalnogo-rayona>

администраций, депутат Законодательного Собрания Челябинской области по Саткинскому избирательному округу.

Учитывая то, что «объединенная» администрация района может быть образована только в случае, если это предусмотрено уставами района и поселения, первоочередной задачей рабочей группы на данном этапе была подготовка изменений в уставы муниципальных образований, предусматривающих возложение полномочий администрации поселения на администрацию района.

Необходимо подчеркнуть принципиальный момент в части перехода к модели «объединенной» администрации. Данное преобразование касается структуры и состава полномочий органов местного самоуправления. Учитывая это, рассматриваемые изменения уставов, как муниципального района, так и поселения, в соответствии с ч. 8 ст. 44 ФЗ № 131, вступают в силу после истечения срока полномочий представительных органов, принявших соответствующие изменения в уставы. Осенью 2015 г. должны были состояться очередные муниципальные выборы в Собрание депутатов Саткинского муниципального района и Совет депутатов Саткинского городского поселения. Во многом в связи с этим у рабочей группы был очень короткий временной коридор для осуществления всех необходимых процедурных мероприятий по осуществлению преобразования. Последние изменения в уставы должны были быть приняты и обнародованы не позднее даты объявления муниципальных выборов (26.06.2015 года).

Кроме того, параллельно с подготовкой документов о внесении изменений в уставы проводилась работа по подготовке соглашения о порядке и сроках внедрения новой схемы осуществления полномочий Администрации Саткинского городского поселения Администрацией Саткинского муниципального района. Это дало возможность решать возникающие финансовые, кадровые, организационные и прочие проблемы, связанные с образованием «объединенной» администрации более мягко и планомерно. С учетом действующего законодательства и практики, выработанной другими муниципальными образованиями в субъектах Российской Федерации, внесении изменений в уставы муниципалитетов осуществлялось в Саткинском районе в несколько этапов.

Первые вносимые изменения в уставы муниципального района и поселения, являющегося его административным центром, носили подготовительный характер. Они вносили норму, определяющую «субъектов, наделенных полномочиями по инициированию процедуры перехода к исполнению администрацией муниципального района полномочий администрации поселения, являющегося его административным центром»⁴⁴.

Например, в соответствии с решением Собрания депутатов Саткинского муниципального района от 22.04.2015 № 681/75 «О внесении изменений и

⁴⁴ Разъяснение Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы от 24.12.2010 № 3.20-22/686 о применении части 2 статьи 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона № 315-ФЗ). – <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Razyasneniya-po-otdelnym-voprosam/item/15492>

дополнений в Устав Саткинского муниципального района» полномочия главы Саткинского муниципального района были дополнены пунктом следующего содержания: «инициирует процедуру перехода к исполнению администрацией муниципального района полномочий администрации поселения, являющегося его административным центром.»⁴⁵.

На следующем этапе было необходимо внести изменения в уставы муниципального района и поселения, являющегося его административным центром, предусматривающие переход к исполнению полномочий администрации поселения районной администрацией.

Этому предшествовала процедура заключения соглашения определяющего порядок и сроки внедрения новой схемы осуществления полномочий администрации поселения, заключаемого между представительным органом муниципального района и представительным органом поселения.

В рамках заключенного соглашения были подготовлены изменения в уставы Саткинского муниципального района и Саткинского городского поселения, непосредственно регламентирующие новый порядок работы муниципальных органов исполнительной власти.

Изменения в уставы муниципальных образований муниципального района и городского поселения, которые предстояло внести для того, чтобы модель «объединенной» администрации могла быть реализована, состояли в следующем:

1) изменения в устав муниципального района, принятые решением Собрания депутатов Саткинского муниципального района от 09.06.2015 № 700/79 «О внесении изменений и дополнений в Устав Саткинского муниципального района», предусматривали: исполнение администрацией района полномочий администрации поселения, формирование комиссии по проведению конкурса по отбору кандидатур на должность главы района, представление главой района представительному органу поселения ежегодных отчетов о результатах деятельности администрации района в части исполнения полномочий администрации города. Как пример, статья, устанавливающая полномочия администрации района была дополнена пунктом следующего содержания: «при передаче полномочий Саткинского городского поселения администрация муниципального района наделяется полномочиями администрации Саткинского городского поселения по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления Саткинского городского поселения.»⁴⁶;

2) изменения в устав городского поселения, принятые решением Совета депутатов Саткинского городского поселения от 10.06.2015 № 324/68, предусматривали исключение из структуры органов местного самоуправления поселения администрации поселения, исключение из устава положений,

⁴⁵Решение Собрания депутатов Саткинского муниципального района от 22.04.2015 № 681/75 «О внесении изменений и дополнений в Устав Саткинского муниципального района». – <http://satadmin.ru/o-vnesenii-izmeneniy-i-dopolneniy-v-ustav-satkinskogo-municipalnogo-rayona-5>

⁴⁶ Решение Собрания депутатов Саткинского муниципального района от 09.06.2015 № 700/79 «О внесении изменений и дополнений в Устав Саткинского муниципального района». – <http://satadmin.ru/o-vnesenii-izmeneniy-i-dopolneniy-v-ustav-satkinskogo-municipalnogo-rayona-6>

регулирующих формирование и деятельность администрации поселения (за исключением полномочий администрации поселения), а также деятельность главы администрации поселения. Уставом поселения предусматривалось, что администрация поселения не образуется, а исполнение ее полномочий возлагается на администрацию района. Также уставом в соответствии с Федеральным законом № 131–ФЗ предусматривалось, что глава поселения избирается представительным органом из своего состава и исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса. В частности статья, в которой закреплены полномочия исполнительно-распорядительного органа поселения, была изложена в следующей редакции: «исполнение полномочий администрации Саткинского городского поселения, указанных в статье 35 настоящего Устава, возлагается на администрацию Саткинского муниципального района»⁴⁷.

Также были учтены рекомендации, данные в разъяснениях Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы в следующей части: «несмотря на то, что администрация поселения будет ликвидироваться, ее полномочия должны быть определены в уставе поселения, иначе неясен перечень полномочий, который должна вместо нее исполнять администрация муниципального района. Но естественно, что одновременно в уставе должно быть положение о том, что указанные полномочия исполняются администрацией муниципального района»⁴⁸. Решением Совета депутатов Саткинского городского поселения от 10.06.2015 № 324/68 «О внесении изменений в Устав Саткинского городского поселения», статья 34 устава была изложена в следующей редакции:

«Статья 34. Администрация поселения

1. Исполнение полномочий исполнительно-распорядительного органа Саткинского городского поселения, указанных в статье 35 настоящего Устава, осуществляется администрацией Саткинского муниципального района»⁴⁹.

Кроме того, как в уставе муниципального района, так и в уставе поселения были сделаны оговорки о вступлении в силу данных изменений после завершения срока полномочий представительного органа, принявшего такие поправки.

Необходимо отметить, что принятие уставов поселения и района в новой редакции или муниципальных правовых актов о внесении изменений в соответствующие уставы осуществлялось с соблюдением всех предусмотренных Федеральным законом № 131–ФЗ процедур, включая:

- опубликование (обнародование) проекта устава;
- проведение публичных слушаний по проекту устава;
- принятие устава на сессии (заседании) представительного органа;
- государственную регистрацию принятого устава в Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по Челябинской области;

⁴⁷ Решение Совета депутатов Саткинского городского поселения от 10.06.2015 № 324/68 «О внесении изменений в Устав Саткинского городского поселения». – http://xn--80aa3a0ag.xn--p1ai/?page_id=1768

⁴⁸ Разъяснение Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы от 24.12.2010 № 3.20-22/686 о применении части 2 статьи 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах о

⁴⁹ Решение Совета депутатов Саткинского городского поселения от 10.06.2015 № 324/68 «О внесении изменений в Устав Саткинского городского поселения». – http://xn--80aa3a0ag.xn--p1ai/?page_id=1768

– официальное опубликование (обнародование).

3.2 Порядок преобразования органов местного самоуправления при объединении администраций

После изучения процесса создания муниципальной нормативной правовой базы, необходимой для осуществления объединения администраций муниципального района и поселения, являющегося административным центром данного района, мы хотели бы более подробно остановиться на том, как проходила процедура реализации всех необходимых для осуществления объединения администраций мероприятий в Саткинском муниципальном районе.

Решениями представительных органов района и поселения (решение Собрания депутатов Саткинского муниципального района от 27.05.2019 № 695/77 и решение Совета депутатов Саткинского городского поселения от 10.06.2019 № 323/68) было утверждено соглашение о порядке и сроках внедрения новой схемы осуществления полномочий Администрации Саткинского городского поселения Администрацией Саткинского муниципального района.

Уставы муниципального района и поселения были дополнены всеми необходимыми изменениями, предусматривающими переход к исполнению полномочий администрации поселения районной администрацией, и зарегистрированы в соответствии с требованиями Федерального закона от 21.07.2005 № 97–ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», в тридцатидневный срок.

Как уже отмечалось ранее, Федеральным законом № 131–ФЗ установлено, что администрация поселения не образуется в случае образования «объединенной» администрации района. Однако федеральным законом не предусмотрено, что делать с действующей до объединения администрацией поселения и каким образом она «упраздняется».

Согласно нормам действующего Федерального закона № 131–ФЗ, «органы местного самоуправления, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций»⁵⁰. При этом, как и любое другое юридическое лицо, администрации муниципальных образований обязаны действовать не только в рамках положений указанного Федерального закона, но и в соответствии с Гражданским кодексом РФ применительно к казенным учреждениям.

Гражданский кодекс Российской Федерации предусматривает следующие способы образования «объединенной» администрации района:

- через ликвидацию администрации поселения;
- посредством реорганизации администраций в форме присоединения администрации поселения к администрации района.

⁵⁰ Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

Саткинский муниципальный район пошел по первому пути, закрепив в уставе поселения необходимость ликвидации администрации поселения.

Как уже было нами отмечено ранее, часть 8 статьи 44 Федерального закона № 131–ФЗ предусматривает, что новые положения уставов района и поселения об образовании «объединенной» администрации района вступают в силу только по истечении срока полномочий принявших соответствующие изменения представительных органов данных муниципальных образований. В поселении при этом изменится структура органов местного самоуправления, а в районе значительно расширятся полномочия администрации.

Помимо этого вступление в силу изменений в уставы напрямую зависит и от прекращения полномочий должностных лиц, которые возглавляют администрации. Необходимо отметить, что в соответствии со ст. 2 Закона Челябинской области от 27.11.2014 № 66–ЗО «О порядке избрания глав муниципальных образований Челябинской области и их отдельных полномочиях и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Челябинской области», администрацией Саткинского городского поселения на тот момент руководил глава поселения, избранный на муниципальных выборах и возглавляющий администрацию. Так как действующим законодательством не установлено каких-либо специальных оснований, предусматривающих досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования в связи с образованием «объединенной» администрации, переход к осуществлению полномочий администрации поселения администрацией района мог быть осуществлен только после прекращения полномочий главы поселения в связи с истечением срока его полномочий или досрочно в связи с отставкой по собственному желанию, либо по иным основаниям, предусмотренным ч. 6 ст. 36 Федерального закона № 131–ФЗ.

В Саткинском городском поселении глава администрации сложил свои полномочия по собственному желанию. Совет депутатов своим решением от 30.12.2015 № 23/1/6 «О принятии отставки главы Саткинского городского поселения» постановил: «1. Принять отставку главы Саткинского городского поселения с 1 января 2016 года.

2. В соответствии с решением Совета депутатов Саткинского городского поселения от 10.06.2015 года № 324/68, ликвидировать администрацию Саткинского городского поселения»⁵¹.

Во исполнение нормы, установленной частью 2 статьи 34 Федерального закона № 131–ФЗ, представительный орган Саткинского муниципального района вышел с инициативой в Законодательное Собрание Челябинской области о необходимости внесения изменений в действующий на тот момент Закон Челябинской области от 12.03.2015 № 137–ЗО «О порядке избрания глав муниципальных образований Челябинской области и их отдельных полномочиях

⁵¹ Решение Совета депутатов Саткинского городского поселения от 30.12.2015 № 23/1/6 «О принятии отставки главы Саткинского городского поселения». – http://xn--80aa3a0ag.xn--p1ai/?page_id=1768

и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Челябинской области».

Законом Челябинской области от 31.03.2015 № 149–ЗО «О внесении изменений в некоторые законы Челябинской области», указанный закон был дополнен статьей 2.1, которая устанавливала следующее: «в случае реализации районом и поселением, являющимся административным центром района, положений, предусмотренных абзацем третьим части 2 статьи 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», глава указанного поселения избирается из состава представительного органа поселения и исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса.»⁵².

На основании данной нормы, 14 января 2016 года представительным органом Саткинского городского поселения были приняты следующие решения:

- решение от 14.01.2016 № 33/7 «О прекращении полномочий председателя Совета депутатов Саткинского городского поселения третьего созыва»;
- решение от 14.01.2016 № 34/7 «Об избрании главы Саткинского городского поселения».

Согласно указанным решениям, в целях соблюдения действующего законодательства, глава муниципального образования был избран из числа депутатов представительного органа поселения, оставаясь при этом его председателем.

Возвращаясь к процедуре образования «объединенной» администрации путем ликвидации администрации поселения, нам хотелось бы отметить, что она проходила в определенном порядке, в строгом соответствии действующему законодательству.

Организационно-штатные мероприятия можно представить в таблице 7.

Таблица 7 – Организационно-штатные мероприятия осуществления процедуры образования «объединенной» администрации Саткинского муниципального района путем ликвидации администрации Саткинского городского поселения

Этапы ликвидации	Нормативно-правовая база	Содержание
Решение о ликвидации администрации поселения	- статья 61 ГК РФ - статья 19.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7–ФЗ «О некоммерческих организациях»	Представительный орган поселения принимает решение о ликвидации администрации поселения. Назначается ликвидационная комиссия, устанавливаются порядок и сроки проведения ликвидации

Продолжение таблицы 7

⁵² Закон Челябинской области от 12.03.2015 № 137–ЗО «О порядке избрания глав муниципальных образований Челябинской области и их отдельных полномочиях и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Челябинской области». – СПС «Гарант».

Этапы ликвидации	Нормативно-правовая база	Содержание
Уведомление уполномоченного государственного органа о ликвидации юридического лица	<p>- статья 62 ГК РФ - статья 20 Федерального закона от 08.08.2001 № 129–ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Федеральный закон № 129–ФЗ)</p>	<p>Для внесения сведений о том, что администрация находится в процессе ликвидации, в единый государственный реестр юридических лиц орган, принявший данное решение, в течении трех дней должен в письменном виде сообщить об этом в налоговый орган по месту регистрации юридического лица, с приложением указанного решения</p>
Опубликование информации о ликвидации администрации поселения в печатных изданиях	<p>- статья 62 ГК РФ - статья 20 Федерального закона № 129–ФЗ</p>	<p>Публикация о ликвидации, порядке и сроках заявления требований кредиторов должна быть размещена ликвидационной комиссией в органе печати, публикующем данные о государственной регистрации юридического лица</p>
Принятие ликвидационной комиссией мер по выявлению кредиторов	<p>- статья 63 ГК РФ</p>	<p>Ликвидационной комиссией принимаются необходимые меры для выявления кредиторов, а также получения дебиторской задолженности. Кредиторы в письменном виде уведомляются о ликвидации администрации</p>
Проведение инвентаризации имущества и обязательств администрации поселения	<p>Приказ Минфина РФ от 29.07.1998 № 34н «Об утверждении Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в РФ»</p>	<p>Инвентаризация имущества и обязательств является обязательной при ликвидации юридического лица и необходима для обеспечения достоверности данных бухгалтерской отчетности</p>

Продолжение таблицы 7

Этапы ликвидации	Нормативно-правовая база	Содержание
Составление промежуточного ликвидационного баланса и его утверждение	<p>- статья 63 ГК РФ - статья 20 Федерального закона № 129–ФЗ</p>	<p>Промежуточный ликвидационный баланс, содержащий сведения о составе имущества ликвидируемого юридического лица, перечне предъявленных кредиторами требований, а также о результатах их рассмотрения, составляется ликвидационной комиссией после окончания срока для предъявления требований кредиторами. Утверждается представительным органом поселения, принявшим решение о ликвидации администрации поселения. Руководитель ликвидационной комиссии уведомляет налоговый орган о составлении промежуточного ликвидационного баланса</p>
Составление и утверждение ликвидационного баланса	<p>- статья 63 ГК РФ</p>	<p>Ликвидационный баланс составляется ликвидационной комиссией только после окончания расчетов с кредиторами и утверждается представительным органом поселения, принявшими решение о ликвидации администрации поселения</p>
Передача имущества в казну поселения	<p>- статья 63 ГК РФ</p>	<p>Передаче подлежит имущество, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов</p>

Продолжение таблицы 7

Этапы ликвидации	Нормативно-правовая база	Содержание
Уведомление налогового органа о завершении процесса ликвидации	- статьи 21, 22 Федерального закона № 129-ФЗ	Не ранее чем через два месяца с момента публикации сообщения о ликвидации ликвидационная комиссия (ликвидатор) уведомляет налоговый орган о завершении процесса ликвидации
Внесение записи в единый государственный реестр	- статья 63 ГК РФ	Внесения записи в единый государственный реестр юридических лиц является завершающим этапом ликвидации администрации поселения, а сама администрация считается прекратившей свое существование
Закрытие банковских счетов администрации поселения	- статья 859 ГК РФ	После завершения расчетов с кредиторами и уплаты госпошлины за государственную регистрацию ликвидации администрации поселения, по ее заявлению происходит расторжение договора банковского счета
Организационно-штатные мероприятия по прекращению трудовых отношений в связи с ликвидацией администрации Саткинского городского поселения		
Уведомление сотрудников о предстоящем увольнении в связи с ликвидацией	- статья 180 ТК РФ - статья 19 Федерального закона от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»	Сотрудники должны быть уведомлены не менее чем за два месяца до увольнения персонально и под роспись
Уведомление органа службы занятости	- статья 25 Закона РФ «О занятости населения в РФ» от 19.04.1991 № 1032-1	Органы службы занятости должны быть уведомлены в письменной форме не позднее чем за два месяца

Окончание таблицы 7

Этапы ликвидации	Нормативно-правовая база	Содержание
<p>Издание распоряжения об увольнении работников, а в случае заявления работника досрочное расторжение трудового договора. Внесение соответствующих записей в трудовые книжки</p>	<p>- статьи 81, 84.1, 180 ТК РФ</p>	<p>С распоряжением о прекращении трудового договора муниципальный служащий (работник) должен быть ознакомлен под роспись. Надлежащим образом заверенная копия указанного распоряжения по требованию работника выдается ему работодателем. Все записи в трудовой книжке должны быть сделаны в соответствии с формулировками ТК РФ или иного федерального закона, со ссылкой на соответствующие статью, часть статьи, пункт статьи ТК РФ или иного федерального закона</p>
<p>Осуществление выплат увольняемым работникам, выдача трудовых книжек и иных документов, связанных с работой</p>	<p>- статьи 84.1, 140, 178 ТК РФ</p>	<p>В день прекращения трудового договора работодатель обязан выдать работнику трудовую книжку и произвести с ним расчет. По письменному заявлению работника работодатель обязан выдать ему заверенные надлежащим образом копии документов, связанных с работой</p>

Результатом проведенной работы стала возможность осуществления администрацией Саткинского муниципального района полномочий администрации Саткинского городского поселения. После передачи администрацией поселения всех документов, баз данных и т.д. администрация района приступила к работе в статусе «объединенной» администрации.

При этом необходимо отметить, что переданные по соглашению полномочия осуществляются в строгом соответствии с положениями уставов района и поселения. Для обеспечения исполнения администрацией муниципального района новых полномочий в Саткинском муниципальном районе была пересмотрена

структура и штатное расписание администрации. В соответствии с действующим законодательством, проект структуры перед ее утверждением прошел согласование в представительном органе Саткинского городского поселения.

В соответствии с соглашением о порядке и сроках внедрения новой схемы осуществления полномочий Администрации Саткинского городского поселения Администрацией Саткинского муниципального района, «финансовое обеспечение переданных Администрации Саткинского муниципального района полномочий по решению вопросов местного значения осуществляется за счет представляемых бюджету Саткинского муниципального района межбюджетных трансфертов в виде субвенций из бюджета Саткинского городского поселения в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Администрации Саткинского городского поселения, Администрации Саткинского муниципального района при передаче исполнения полномочий произвести смену учредителей муниципального казенного учреждения «Управление строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства», муниципального казенного учреждения «Управление по городскому хозяйству», ТО Администрации Саткинского городского поселения Администрация поселка Малый Бердяуш»⁵³.

Говоря о передаче полномочий администрацией Саткинского городского поселения администрации Саткинского муниципального района, нельзя не отметить факт, подтвержденный и в судебной практике, 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»⁵⁴.

3.3 Результаты проведения муниципальной реформы: достоинства и недостатки

Рассмотрев вопросы, касающиеся создания необходимой муниципальной нормативно-правовой базы, порядка преобразования органов местного самоуправления при объединении администраций, мы хотели бы подвести итог и попытаться оценить результат проведенной в Саткинском муниципальном районе муниципальной реформы, выявив ее достоинства и недостатки.

Принимая решение осуществить объединение администраций муниципального района и поселения, ликвидировать существующий в течение 10 лет орган местного самоуправления, руководство района и поселения преследовали определенные цели, ради которых была проведена столь непростая работа.

⁵³ Решение Собрания депутатов Саткинского муниципального района от 27.05.2015 № 695/77 «Об утверждении соглашения о порядке и сроках внедрения новой схемы осуществления полномочий Администрации Саткинского городского поселения Администрацией Саткинского муниципального района». – <http://satadmin.ru/ob-utverzhdanii-soglasheniya-o-poryadke-i-srokah-vnedreniya-shemy-osushchestvleniya-polnomochiy>

⁵⁴ Постановление федерального арбитражного суда Поволжского округа от 09.04.2014 по делу А57–3124/2008. – СПС «Гарант».

Основной задачей объединения двух органов власти на уровне района с передачей полномочий администрации Саткинского муниципального района было создание оптимальной, более чёткой и понятной структуры муниципальной власти. До объединения функции, которые осуществляли администрации города и района частично дублировались, на них были возложены многие аналогичные полномочия. Кроме того, в Саткинском муниципальном районе администрации района и города располагались в одном здании, только на разных этажах. Все это конечно же создавало неудобства и вызывало много вопросов у населения. После объединения полномочия практически во всех сферах должны были перейти к администрации района, что стало бы удобнее, в первую очередь, для людей: снижение количества бумаг и инстанций и как результат – быстрая и эффективная работа.

Также хочется отметить тот факт, что единоначалие для района не стало бы чем-то новым – до 2005 года существовало единое муниципальное образование «Сатка и Саткинский район».

В процессе осуществления реформы возникло множество вопросов, например, как отразится реструктуризация на финансировании муниципальных программ в Саткинском районе и в Саткинском городском поселении в частности?

Как показала практика, все районные и городские программы продолжили реализовываться в полном объеме, уменьшения целевого финансирования, вливаний в социальную сферу, благоустройство и иные программные мероприятия не случилось. Направления расходования бюджета остались прежними, были скорректированы в сторону уменьшения только расходы на содержание управленческого аппарата за счёт сокращения штатной численности.

Подводя итог, нам хотелось бы обозначить, что было достигнуто в результате проведенной реформы и какие вопросы были решены:

- 1) Выполнена главная цель, заключающаяся в улучшении качества управления территорией, избежание дублирования работы администраций при предоставлении гражданам государственных и муниципальных услуг, а также в сферах транспортного обслуживания, дорожной деятельности, строительства, градостроительства и так далее;
- 2) централизация руководства муниципального района и городского поселения в одной администрации позволила объединить кадровый и организационный потенциал, более эффективно решать вопросы местного значения, исключить возможность возникновения конфликта между двумя администрациями;
- 3) в результате объединения администраций произошло сокращение управленческого аппарата. При этом, оценивая экономический эффект от создания «объединенной» администрации муниципального района на сегодняшний день можно говорить о том, что несмотря на то, что основная масса сотрудников администрации поселения была переведена в структурные подразделения администрации района, экономия по фонду оплаты труда сложилась достаточно серьезная. Это произошло за счет сокращения ставок главы Саткинского городского поселения (возглавлявшего местную администрацию), а также двух его заместителей и начальников некоторых отделов. Вместо семи

ликвидированных городских отделов и управлений было создано два муниципальных учреждения для исполнения профильных задач. Оставшаяся часть профильных полномочий распределена между существующими структурными подразделениями администрации Саткинского района. Появилась возможность направить сэкономленные средства на решение наиболее насущных вопросов местного значения, что свидетельствует о повышении качества управления бюджетными средствами;

4) важно отметить, что функции и полномочия местного представительного органа власти, в том числе в части формирования и реализации бюджетной политики, остались закреплены за Советом депутатов Саткинского городского поселения.

Несмотря на достаточно большое количество положительных моментов, позволяющих сделать вывод об успешности проведенной в Саткинском муниципальном районе реформы, нельзя не обозначить некоторые недостатки:

1) одной из главных проблем стала отсутствие в некоторых программных продуктах самого понятия объединенной администрации, что создало серьезные трудности. В частности, при работе с программой управления муниципальными финансами не была предусмотрена возможность одного и того же распорядителя бюджетных средств исполнять полномочия в двух уровнях бюджета: районного и поселенческого. Почти в течение полугода финансирование ряда программ было заблокировано, ситуация изменилась лишь после вмешательства Министерства финансов Российской Федерации;

2) объединение коллективов двух администраций на начальном этапе привело к определенным кадровым трудностям, понадобилось время на выстраивание взаимоотношений и привыкания к новому формату работы;

3) сама процедура ликвидации администрации Саткинского городского поселения продолжалась более года, отвлекая кадровые ресурсы и затрачивая большое количество времени;

4) кроме уже внесенных изменений в уставы района и городского поселения, потребовалась существенная корректировка остальной муниципальной нормативно-правовой базы.

Выводы по разделу 3

– в целях единообразного толкования нововведений в законодательство были приняты разъяснения Комитета по местному самоуправлению Государственной Думы Российской Федерации от 24.12.2010 № 3.20-22/686 о применении части 2 статьи 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции Федерального закона № 315–ФЗ;

– органами государственной власти Челябинской области было рекомендовано ряду муниципальных районов создавать в административных центрах муниципальных районов «объединенные администрации», впервые эта рекомендация была применена Саткинским муниципальным районом, как наиболее подходящим для такого вида преобразований;

– в связи с завершающимися сроками полномочий представительных органов

власти Саткинского муниципального района и Саткинского городского поселения, преобразования осуществлялись в сжатые сроки;

- при изменении муниципальной нормативной правовой базы были соблюдены все процедуры, предусмотренные действующим федеральным и региональным законодательством.
- так как Федеральным законом № 131–ФЗ не установлен порядок прекращения деятельности упраздняемой администрации поселения, то в соответствии с гражданским правом были возможны два варианта: путем ликвидации администрации поселения либо путем ее присоединения к районной администрации. Основываясь на опыте других муниципальных образований, Саткинский муниципальный район принял решение ликвидировать администрацию поселения;
- для вступления в силу новых положений Уставов муниципальных образований потребовалось прекращение полномочий как представительных органов власти, так и глав муниципального района и городского поселения;
- для внедрения новой модели деятельности органов местного самоуправления в виде объединенной администрации было необходимо внесение изменений в Закон Челябинской области от 12.03.2015 № 137–ЗО «О порядке избрания глав муниципальных образований Челябинской области и их отдельных полномочиях и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Челябинской области»;
- в соответствии с действующим законодательством были проведены организационно-штатные мероприятия по осуществлению процедуры образования «объединенной» администрации Саткинского муниципального района путем ликвидации администрации Саткинского городского поселения;
- после ликвидации местной администрации поселения права и обязанности по обязательствам, приобретенным в процессе её деятельности, в полном объеме перешли к местной администрации муниципального района;
- оценивая результаты проведения реформы в Саткинском муниципальном районе, можно говорить о ее успешности: в муниципальном образовании значительно повысилось качество работы органов местного самоуправления, что дало возможность муниципальной власти эффективнее решать задачи повышения уровня жизни населения на местах.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Целью данной работы было исследование последствий изменений, внесенных в Федеральный закон № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также сложившейся правоприменительной практики на примере конкретного муниципалитета.

В ходе изучения поставленных перед нами вопросов, было выявлено, что после принятия данного закона впервые в Российской истории был внедрен двухуровневый принцип организации местного самоуправления в муниципальных районах: сами районы, а также городские и сельские поселения, территориально входящие в состав муниципального района, но являющиеся самостоятельными муниципальными образованиями.

В этой связи в формировании органов местного самоуправления муниципального района появился ряд особенностей:

- представительный орган муниципального района мог избираться как прямыми выборами, так и состоять из глав и депутатов поселений;
- впервые органы местного самоуправления стали избираться и в административных центрах муниципальных районов, что привело к увеличению штата сотрудников исполнительных органов власти – местных администраций.

В то же время необходимо отметить, что проведенная реформа не учла исторически сложившийся порядок осуществления местного самоуправления в муниципальных районах, где административными центрами являлись крупные городские населенные пункты.

Так, в период советского времени и вплоть до 2003 года в таких районах действовала единая администрация муниципального района и административного центра. Такая модель на практике была наиболее удобной и целесообразной.

Идея создания самостоятельных исполнительных органов местного самоуправления в поселениях, являющихся административными центрами муниципальных районов с самого начала внедрения Федерального закона от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» неоднократно подвергалась критике со стороны муниципального сообщества. Также данная реформа была негативно воспринята населением, так как создавала путаницу и неразбериху в решении вопросов местного значения и увеличивала бюрократический аппарат на местах. В результате все большее внимание привлекала идея о возможности возврата к советской модели управления.

В 2010 году был принят Федеральный закон № 315–ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный нормативно-правовой акт устанавливал право формировать муниципальным районом и поселением, являющимся административным центром муниципального района, местную администрацию муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения.

При этом законодатель сохранил для муниципалитетов возможность работать и в прежнем режиме. Однако, как показала практика, во многих субъектах

Российской Федерации муниципальные образования воспользовались своим правом и сформировали единые администрации муниципального района и поселения, являющегося его административным центром.

Исследование процедуры создания «объединенной» администрации, а также ее итогов на примере Саткинского муниципального района Челябинской области, позволило нам сделать вывод, что проведение данного вида реформы в муниципальном образовании позволяет значительно повысить качество работы органов местного самоуправления и тем самым дает возможность муниципальной власти эффективнее решать задачи повышения уровня жизни населения на местах.

По итогам проведенной работы нам хотелось бы сделать следующие предложения и рекомендации.

1. Несмотря на наличие методических рекомендаций комитета Государственной Думы по местному самоуправлению, необходимо отметить отсутствие аналогичного документа на уровне Челябинской области как субъекта Российской Федерации. В этой связи при осуществлении процедуры объединения администраций муниципального района и городского поселения органы местного самоуправления вынуждены были использовать рекомендации других регионов, не учитывающих специфику административно-территориального устройства в Челябинской области. В связи с этим, считаем необходимым принятие органами государственной власти нашего региона методических рекомендаций по осуществлению процедуры образования муниципальным районом и поселением, являющимся административным центром муниципального района, местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения в Челябинской области.

2. В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержится нормы, регулирующей порядок упразднения местной администрации поселения. Закон говорит лишь о том, что «в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется»⁵⁵. Такая формулировка была бы уместна при принятии закона в 2003 году, в момент создания муниципальных образований. Однако к 2010 году на момент принятия данных изменений местные администрации поселений уже были сформированы и действовали в качестве юридических лиц. На наш взгляд, порядок упразднения действующих администраций поселений должен быть более конкретно отрегулирован в Федеральном законе № 131-ФЗ.

3. На сегодняшний день действующим законодательством не установлено специального основания, предусматривающего досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования в связи с созданием «объединенной» администрации. Данный факт приводит к невозможности

⁵⁵ Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

перехода к осуществлению полномочий администрации поселения администрацией района до прекращения полномочий главы поселения. Учитывая вышеизложенное, считаем целесообразным дополнить часть 6 статьи 36 Федерального закона № 131–ФЗ нормой о том, что полномочия главы муниципального образования (поселения) прекращаются досрочно в случае образования администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района, в соответствии с частью 2 статьи 34 Федерального закона № 131–ФЗ.

В завершение нашей работы хотелось бы отметить, что законодательство в сфере местного самоуправления продолжает совершенствоваться, в том числе в части создания новых видов муниципальных образований. Федеральным законом от 01.05.2019 № 87–ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» введен новый вид муниципального образования – муниципальный округ, представляющий собой «несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением случая, предусмотренного настоящим Федеральным законом), не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации»⁵⁶.

Таким образом, у органов местного самоуправления появилась дополнительная возможность самостоятельно определять в каком виде муниципального образования (муниципальном районе или муниципальном округе) их деятельность будет наиболее эффективна и полезна для жителей. Данная позиция федерального законодателя в полной мере соответствует духу Конституции Российской Федерации в части организации местного самоуправления в нашей стране.

⁵⁶ Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации (с гимном России): принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. – М.: Проспект, 2014. – 32 с.
1. Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.). – СПС «Гарант».
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1 и 2. Полный сборник кодексов. – М.: Юристъ, 2008. – 356 с.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197–ФЗ. – СПС «Гарант».
4. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154–ФЗ. – СПС «Гарант».
5. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7–ФЗ «О некоммерческих организациях». – СПС «Гарант».
6. Федеральный закон от 11.04.1998 № 55–ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления». – СПС «Гарант».
7. Федеральный закон от 08.08.2001 № 129–ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». – СПС «Гарант».
8. Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».
9. Федеральный закон от 21.07.2005 № 97–ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований». – СПС «Гарант».
10. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25–ФЗ. – СПС «Гарант».
11. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 29.11.2010 № 315–ФЗ. – СПС «Гарант».
12. Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 07.02.2011 № 6–ФЗ. – СПС «Гарант».
13. Закон СССР от 09.04.1990 № 1417–I «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». – СПС «Гарант».
14. Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550–I «О местном самоуправлении в РСФСР». – СПС «Гарант».
15. Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 22.10.1992 № 3703–1. – СПС «Гарант».
16. Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации» от 19.04.1991 № 1032–1. – СПС «Гарант».
17. Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».
18. Указ Президента Российской Федерации от 22.12.1993 № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».
19. Приказ Минфина РФ от 29.07.1998 № 34н «Об утверждении Положения по

- ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в РФ». – СПС «Гарант».
20. Постановление ВЦИК от 24.10.1925 «Об утверждении Положения о городских советах». – СПС «Гарант».
 21. «О районировании» – Резолюция XII съезда РКП (б) от 25 апреля 1923 г./ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. В 5 т. 1917–1967 гг. Сборник документов за 50 лет. М.: Политиздат, 1967. Т. 1, 1917–1926 гг. С. 590, 367–368.
 22. Закон Челябинской области от 26.10.2006 № 66–ЗО «Об административно-территориальном устройстве Челябинской области». – СПС «Гарант».
 23. Закон Челябинской области от 29.06.2006 № 36–ЗО «О муниципальных выборах в Челябинской области». – СПС «Гарант».
 24. Закон Челябинской области от 27.11.2014 № 66–ЗО «О порядке избрания глав муниципальных образований Челябинской области и их отдельных полномочиях и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Челябинской области». – СПС «Гарант».
 25. Закон Челябинской области от 12.03.2015 № 137–ЗО «О порядке избрания глав муниципальных образований Челябинской области и их отдельных полномочиях и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Челябинской области». – СПС «Гарант».
 26. Закон Челябинской области от 31.03.2015 № 149–ЗО «О внесении изменений в некоторые законы Челябинской области». – СПС «Гарант».
 27. Закон Челябинской области от 11.06.2015 № 189–ЗО «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области». – СПС «Гарант».
 28. Устав Саткинского муниципального района, принят решением Собрания депутатов Саткинского муниципального района № 37/5 от 26.08.2005 г. – <http://satadmin.ru/ustav-satkinskogo-municipalnogo-rayona-1>.
 29. Устав Саткинского городского поселения, принят решением Совета депутатов Саткинского городского поселения №364/50 от 30.09.2009 г. – http://xn--80aa3a0ag.xn--p1ai/?page_id=1162.
 30. Решение Собрания депутатов Саткинского муниципального района от 25.02.2015 г. № 663/73 «Об обращении главы Саткинского муниципального района». – <http://satadmin.ru/ob-obrashchenii-glavy-satkinskogo-municipalnogo-rayona>.
 31. Решение Собрания депутатов Саткинского муниципального района от 22.04.2015 г. № 681/75 «О внесении изменений и дополнений в Устав Саткинского муниципального района». – <http://satadmin.ru/o-vnesenii-izmeneniy-i-dopolneniy-v-ustav-satkinskogo-municipalnogo-rayona-5>.
 32. Решение Собрания депутатов Саткинского муниципального района от 09.06.2015 г. № 700/79 «О внесении изменений и дополнений в Устав Саткинского муниципального района» – <http://satadmin.ru/o-vnesenii-izmeneniy-i-dopolneniy-v-ustav-satkinskogo-municipalnogo-rayona-6>
 33. Решение Совета депутатов Саткинского городского поселения от 10.06.2015 г.

- № 324/68 «О внесении изменений в Устав Саткинского городского поселения». – http://xn--80aa3a0ag.xn--p1ai/?page_id=1768
34. Решение Собрании депутатов Саткинского муниципального района от 27.05.2015 № 695/77 «Об утверждении соглашения о порядке и сроках внедрения новой схемы осуществления полномочий Администрации Саткинского городского поселения Администрацией Саткинского муниципального района». – <http://satadmin.ru/ob-utverzhdanii-soglasheniya-o-poryadke-i-srokah-vnedreniya-shemy-osushchestvleniya-polnomochiy>
35. Решение Совета депутатов Саткинского городского поселения от 10.06.2019 № 323/68 «Об утверждении соглашения о порядке и сроках внедрения новой схемы осуществления полномочий Администрации Саткинского городского поселения Администрацией Саткинского муниципального района. – http://xn--80aa3a0ag.xn--p1ai/?page_id=1768.
36. Решение Совета депутатов Саткинского городского поселения от 30.12.2015 № 23/1/6 «О принятии отставки главы Саткинского городского поселения». – http://xn--80aa3a0ag.xn--p1ai/?page_id=1768.
37. Официальный отзыв Правительства Российской Федерации на проект федерального закона № 314882–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесенный Законодательным собранием Ленинградской области. – https://sozd.duma.gov.ru/bill/314882-5#bh_histras
38. Разъяснение Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы от 24.12.2010 № 3.20–22/686 о применении части 2 статьи 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона № 315–ФЗ). – <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Razyasneniya-po-otdelnym-voprosam/item/15492>
39. Александров, А.О. Местное самоуправление в российских регионах в свете нового федерального законодательства / А.О. Александров// Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. – М. – 2004. – С. 227.
40. Багмет, А.М. Муниципальное право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / А.М. Багмет, Е.И. Бычкова. Академия Следственного комитета Российской Федерации. – Москва: ЮНИТИ – ДАНА, 2017. – 367 с.
41. Кокотов, А.Н. Муниципальное право России: Учебник / А.Н. Кокотов, А.С. Саломаткин. – М.: Юристъ, 2005. – 384 с.
42. Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации/ О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М.: Юристъ, 2000. – 552 с.
43. Лаврентьев, А.Р. Муниципальное право России: учебное наглядное пособие / А.Р. Лаврентьев, И.А. Коннов, Э.А. Сергеева, Н.А. Трусков, В.В. Цветков. – Н. Новгород: НИУ РАНХиГС, 2017. – 154 с.
44. Постовой, Н.В. Муниципальное право России. Вопросы и ответы/

- Н.В. Постовой. – М.: Юриспруденция, 2008. – 210 с.
45. Шахрай, С.М. Конституционное право Российской Федерации/ С.М. Шахрай, А.А. Клишас. – М.: ОЛМА Медиа Групп, 2011. – 736 с.
 46. Шугрина, Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник/ Е.С. Шугрина. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 672 с.
 47. Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году/ под ред. Д.Р. Хромова. – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – 376 с.
 48. Муниципальное право России: учебник/ под ред. С.А. Авакьян. – М.: Проспект, 2009. – 544 с.
 49. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата: для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим направлениям и специальностям/ под ред. Н.С. Бондаря. – Москва: Юрайт, 2016. – 398 с.
 50. Муниципальное право России: учебник/ А.Н. Кокотов, А.С. Саломаткин. – М.: Юристъ, 2005. — 384 с.
 51. Муниципальное право России: учебник/ Н.В. Постовой, В.В. Таболин, Н.Н. Черногор. – М.: Юриспруденция, 2015. – 448 с.
 52. Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование/ под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Эксмо, 2010. – 416 с.
 53. Бабичев, И.В. Законодательство о местном самоуправлении в период полураспада и распада СССР/ И.В. Бабичев// Местное право. – 2010. – № 3. – С. 105–127.
 54. Бабичев, И.В. О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления/ И.В. Бабичев // Местное право. – 2015. – № 6. – С. 3–22.
 55. Важновец, И.А. Организация местного самоуправления в административных центрах муниципальных районов/ И.А. Важновец// Административное и муниципальное право. – 2011. – № 1. – С. 18–24.
 56. Макаров, И.И. Организационно-правовые аспекты возложения на администрацию муниципального района полномочий администрации поселения: опыт Ленинградской области/ И.И. Макаров// Управленческое консультирование. – 2015. – № 3. – С. 8–18.
 57. Макаров, И.И. Социальные основания создания единых администраций городов и районов/ И.И. Макаров// Управленческое консультирование. – 2015. – № 7. – С. 77–89.
 58. Плюснин, Ю.М. Структура муниципальной власти в муниципалитетах разного вида / Ю.М. Плюснин// Журнал государственного и муниципального управления г. Югры Ханты-Мансийский автономный округ. – 2009. – № 2 (10). – С. 63–68.
 59. Шкатулла, В.И. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный)/ В.И. Шкатулла. –

- «Юстицинформ», 2019 г.
60. Шугрина, Е.С. Итоги муниципальной реформы: взгляд юристов и экономистов/ Е.С. Шугрина // Журнал российского права. – 2010. – № 11. – С. 118–122.
 61. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30–П по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5-1 статьи 35, частей 2 и 3–1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1–1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы. – СПС «Гарант».
 62. Постановление федерального арбитражного суда поволжского округа от 09.04.2014 по делу А57–3124/2008. – СПС «Гарант».