

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.А. Прохоров  
\_\_\_\_\_ 2019 г.

Правовые основы и формы взаимодействия органов местного  
самоуправления и органов государственной власти

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
ЮУрГУ – 40.03.01.2019.91179. ВКР

Руководитель работы  
преподаватель кафедры СОТ  
\_\_\_\_\_ О.В. Елисеенко  
\_\_\_\_\_ 2019 г.

Автор работы  
студент группы ДО–510  
\_\_\_\_\_ А.А. Шалимов  
\_\_\_\_\_ 2019 г.

Нормоконтролер  
ст. преподаватель кафедры СОТ  
\_\_\_\_\_ Е.Н. Бородина  
\_\_\_\_\_ 2019 г.

## АННОТАЦИЯ

Шалимов А.А. Правовые основы и формы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти. – Челябинск: ЮУрГУ, 2019, ДО–510, 115 с., 3 рис., 1 табл., библиогр. список – 93 наим., 14 л. плакатов ф. А4.

Объектом выпускной квалификационной работы являются общественные отношения, возникающие при взаимодействии органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Цель работы – анализ правовых форм взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, а также разработка и обоснование теоретических и практических выводов, предложений и рекомендаций по совершенствованию норм муниципального права.

В работе рассмотрены формы и принципы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с отсылками на конституционные положения и федеральное законодательство, раскрыт и проанализирован механизм разграничения и передачи полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Практический аспект работы состоит в рассмотрении вопросов толкования норм в сфере передачи отдельных государственных полномочий и установлении ответственности органов местного самоуправления судебными органами.

По результатам работы сформированы выводы, и выработаны практические рекомендации и предложения по совершенствованию норм муниципального права.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.....	7
1.1 Понятие и формы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти.....	7
1.2 Правовое регулирование взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в Российской Федерации.....	21
1.3 Правовое регулирование взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в зарубежных странах.....	30
1.4 Принципы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти.....	41
2 ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.....	47
2.1 Разграничение полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти.....	47
2.2 Передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления.....	64
2.3 Ответственность органов местного самоуправления перед государством.....	89
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	107
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	110

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы: Несмотря на заложенный в Российской Конституции принцип отделенности от государства, органы местного самоуправления в процессе своей деятельности взаимодействуют с государством в различных формах, закрепленных в источниках современного отечественного законодательства.

Направленный на развитие демократической системы управления этот относительно новый для России институт местного самоуправления на сегодняшний день далеко не совершенен и в том числе в вопросах консолидации действий государственных органов с органами МСУ. Требуется более глубокое всестороннее изучение основных форм взаимодействия и выработка единого механизма (порядка) по его реализации.

Цель работы – изучение правовых форм взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Задачи работы.

1. Выявление правовых форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

2. Выработка и обобщение принципов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

3. Анализ международного опыта Европейских, Азиатских, Англо-американских стран в вопросах правового взаимодействия центрального аппарата с административно-территориальными единицами.

4. Правовой анализ форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

5. Раскрытие института ответственности органов местного самоуправления перед органами государственной власти.

6. Правовая оценка по принятию судебных актов по рассмотрению дел в сфере взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Объектом исследования являются общественные отношения по взаимодействию органов местного самоуправления с государственной властью.

Предметом исследования являются конституционные нормы и нормы муниципального права, устанавливающие правовое положение и взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Практическое значение исследования состоит в том, что сформулированные в нем выводы, практические рекомендации авторов по совершенствованию норм муниципального права и предложения касающихся вопросов по осуществлению органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий и установления ответственности, могут быть использованы в ходе дальнейшего реформирования и совершенствования норм муниципального права.

Структура работы состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованных источников и литературы.

# 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

## 1.1 Понятие и формы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти

Для более глубокого понимания сущности государственной власти и местного самоуправления необходимо рассмотреть понятия «власть» и «государство».

Власть – это возможность навязать свою волю другим людям, даже вопреки их сопротивлению. Она не зависит от того, на чём основана такая возможность и делится на личную, или персональную (например, в семье или в отношениях господина и слуги), корпоративную (власть в общественной организации, распространяющуюся только на членов, которые добровольно в нее вступили и в любое время вправе выйти из организации) и социальную власть<sup>1</sup>. Установлены случаи, когда классифицируют власть на военную, технократию или экспертократию (власть специалистов, нередко готовящих важнейшие решения) и др.

Власть может базироваться на различных методах: демократических и авторитарных, честных и нечестных, насилии и мести, обмане, провокациях, вымогательстве, стимулировании, обещаниях и так далее.

В России согласно части 1 статьи 3 Конституции РФ «единственным источником власти является ее многонациональный народ, а власть обязуется исполнять волю народа»<sup>2</sup>. Как верно отмечает С.Ю. Наумов в книге «Система государственного управления»: «Любая власть – это проявление или обслуживание социальной власти. Социальная власть – это власть народа в обществе, взятом как целое, власть его большинства, доминирующего в обществе класса, в некоторых условиях – власть номенклатуры. Она имеет политический характер, и свое выражение находит в государственной власти, которая, как производная, тоже является политической, но приобретает известную самостоятельность и, как особое явление, отличается от политической власти народа или класса»<sup>3</sup>.

Е.В. Харченко в своей работе пишет: «Необходимо рассматривать власть как деятельность. Основная роль власти в государственном управлении заключается в следующем: власть – та реальная сила, которая обеспечивает принятие и претворение в жизнь государственных решений. Россия является федеративным демократическим правовым государством с республиканской формой правления. В основу системы государственного управления России положено два принципа: принцип разделения властей и принцип комплементарности, предполагающий

---

<sup>1</sup> Наумов, С.Ю. Система государственного управления / С.Ю. Наумов // М.: Изд-во Форум, 2008 г. – 304 с.

<sup>2</sup> Пункт 1 статьи 3 Конституции РФ «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». – СПС «Гарант».

<sup>3</sup> Наумов, С.Ю. Система государственного управления / С.Ю. Наумов // М.: Изд-во Форум, 2008 г. – 304 с.

разделение государства на уровни управления, распространяющие власть по узловым административно-территориальным звеньям пространства страны»<sup>4</sup>.

Под социальной властью можно понимать присущее всякой общности людей отношение господства и подчинения между субъектами, опирающееся на принуждение.

Социальная власть придает обществу целостность, управляемость, служит важнейшим фактором организованности и порядка. Иными словами, это системообразующий элемент, обеспечивающий социальную жизнеспособность. Под воздействием власти общественные отношения становятся целенаправленными, приобретают характер управляемых и контролируемых связей, а совместная жизнь людей делается организованной и упорядоченной. Необходимость социальной власти в коллективах проистекает из совместной осознанной общественной деятельности, что предполагает разделение труда, регулирование поведения, установление определенной иерархии, порядка взаимоотношений людей в коллективе и коллективов между собой.

Как известно, власть в первобытном обществе не носила политического характера, так как родовая община не была дифференцирована по интересам и потребностям. Они были одинаковы у всех и сводились к выживанию и воспроизводству человечества. И только с разделением общества на различные группы, слои, классы у индивидов появляются разнообразные интересы, регулирование которых означает политику, а значит, и появление государственной власти, представляющей собой особую разновидность социальной власти.

Одним из видов власти является государственная власть – способ (средство) руководства (управления) обществом для которого характерна опора на специальный аппарат принуждения (авторитет силы). Эту же позицию определяет и Е.В. Харченко: «Государственная власть является одной из форм социальной власти. Во всем многообразии определений государственной власти можно выделить две группы определений. Авторы одной группы сводят сущность власти к отношению господства людей над людьми или к отношению подчинения всех членов общества воле одной узкой группы лиц. Другое определение государственной власти прослеживается в современной политической науке. Его авторы, не отрицая связи власти с легитимным принуждением, подчеркивают, что принуждение не исчерпывает сущность власти и акцентирует ее управленческий аспект»<sup>5</sup>.

Однако, по мнению С.Ю. Наумова «государственную власть нельзя отождествлять с понятием государственное управление, целесообразно их соотносить как общее и его часть. Власть – это право и возможность оказывать управляющее воздействие на общественные процессы и отношения с помощью управленческих решений и управленческих действий. Однако управленческие решения и действия должны быть до момента их принятия подготовлены,

---

<sup>4</sup> Харченко, Е.В. Система государственного и муниципального управления: учебное пособие / Е.В. Харченко. – <https://search.rsl.ru/ru/record/01004113020>.

<sup>5</sup> Там же.

обоснованы, и в этом процессе подготовки решений, как и в процессе доведения решения до исполнения, задействованы государственные организации и лица, профессионально исполняющие функции управления и далеко не всегда при этом имеющие властные полномочия»<sup>6</sup>.

«Власть» в понятии государственного управления – не просто «часть», а его системообразующая основа, так как невозможно оказывать управляющее, регулирующее, организующее, контролирующее воздействие на общество при отсутствии на это права и возможности.

Е.В. Харченко определяет государственную власть как «публично-политическое отношение господства и подчинения между субъектами, опирающееся на государственное принуждение»<sup>7</sup>, а С.Ю. Наумов к этому добавляет, что она «обладает юридически и почти всегда (кроме революционных событий) верховенством в обществе. Она суверенна и универсальна – регулирует все сферы жизни общества, которые целесообразно регулировать и которые поддаются регулированию. Остальные разновидности власти в обществе имеют частный и подчиненный характер»<sup>8</sup>.

Таким образом, государственная власть – продолжение и высшее проявление политической воли и власти народа. Это – суверенная, верховная и универсальная власть, присущая современному обществу, являющаяся его необходимой функцией, осуществляемой специализированным государственным аппаратом.

Органы государственной власти – организации (учреждения) государственной власти, осуществляющие управление обществом на определенной территории.

«Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны»<sup>9</sup>.

Дадим общее определение трем ветвям власти.

Органы законодательной власти – это представительные и законодательные учреждения, образуемые путем выборов. Главная их задача – правотворчество, но помимо этого они выполняют и другие функции, например, контролируют деятельность исполнительной власти.

Органы исполнительной власти – это, как правило, назначаемые органы. Главная задача исполнительных органов власти выполнять положения Конституции, федеральных законов, иных нормативных актов. Органы исполнительной власти действуют на основе сочетания единоначалия с коллегиальностью.

Органы судебной власти осуществляют правосудие.

Все три ветви взаимосвязаны между собой, но в то же время характеризуются определенной самостоятельностью и имеют свои функции.

---

<sup>6</sup> Наумов, С.Ю. Система государственного управления / С.Ю. Наумов // – М.: Изд-во Форум, 2008 г. – 304 с.

<sup>7</sup> Харченко, Е.В. Система государственного и муниципального управления: учебное пособие / Е.В. Харченко. – <https://search.rsl.ru/ru/record/01004113020>.

<sup>8</sup> Наумов, С.Ю. Система государственного управления / С.Ю. Наумов // – М.: Изд-во Форум, 2008 г. – 304 с.

<sup>9</sup> Статья 10 Конституции Российской Федерации. – СПС «Гарант».

1. Функциями органов законодательной власти являются: законодательная, т. е. подготовка и принятие законов, и контрольная – в отношении органов исполнительной власти в пределах, установленных Конституцией<sup>10</sup>.

2. Функции органов исполнительной власти – организационно-управленческая и исполнительно-распорядительная деятельность. Практически они выполняются органами исполнительной власти, деятельность которых реализуется на основе исполнения законов с целью обеспечения повседневного (текущего) функционирования государства и его аппарата. Полномочия по осуществлению исполнительной власти предоставлены федеральным органам – Правительству министерствам, агентствам, службам и иным органам исполнительной власти, а также их территориальным органам, органам исполнительной власти субъектов Федерации и ряду определенных в законодательстве должностных лиц. Основной функцией этих органов исполнительной власти – исполнять законы и следить за их исполнением. Законодательные органы разрабатывают и принимают законы, органы исполнительной власти их исполняют, претворяют в жизнь. Последние наделены правом принимать решения по своему усмотрению, но в рамках закона, и издавать нормативные правовые акты, а также ненормативные акты – акты применения права (например, приказы или распоряжения о назначении государственных служащих на соответствующие должности). Все эти акты должны основываться на законах и соответственно конкретизировать и развивать их, т. е. быть подзаконными. Деятельность по изданию подзаконных нормативных актов и их реализации называется «распорядительной».

3. Органы судебной власти призваны в соответствии со статьей 118 Конституции РФ рассматривать конституционные, уголовные, гражданские и административные дела. Кроме того, на судебную власть возложено осуществление контроля за законностью деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, представителей власти. Порядок реализации этой функции определен рядом законов.

Что касается местного самоуправления, то оно является лишь: «формой осуществления народом своей власти» – это прописано в пункте 2 статьи 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ: «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»<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Статья 101, 103 Конституции Российской Федерации. – СПС «Гарант».

<sup>11</sup> Статья 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Местное самоуправление». – СПС Гарант.



Из данного определения видно, что население само решает вопросы местного значения, а государственная власть лишь вправе содействовать населению. Тем самым проявляется самостоятельность органов МСУ от органов государственной власти в решении вопросов местного значения, что закреплено в пункте 4 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ. Кроме того, самостоятельность муниципальных образований вытекает из конституционной нормы «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»<sup>12</sup>

Самостоятельность местного самоуправления – в том виде, как это закреплено в Конституции и получило конституционно-доктринальное обоснование в решениях КС РФ – должна пониматься не в негативно-охранительном плане (как самостоятельность «от чего-то»), а в позитивно-представительном аспекте, характеризующем саму природу местного самоуправления и уполномочивающем его на активную деятельность по осуществлению принадлежащих ему как институту российской государственности публично-правовых функций.

Несмотря на «самостоятельность» населения, тем не менее, на муниципальном (местном) уровне в процессе осуществления местного управления происходит неизбежное взаимодействие между ОМСУ и ОГВ, поскольку вопросы местного значения неотделимы от государственного интереса, не остаются и не могут остаться без влияния государства.

В.П. Безобразов в своей книге «Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть» делает вывод о том, что «государство и самоуправление неразделимы и что попытки разъединения могут привести к разрушению или самоуправления, или государства, так как первое не может же сделаться во втором, – государством в государстве»<sup>13</sup>. По его мнению, «самоуправление не может быть иначе рассматриваемо, как в совокупности с общим организмом всего государственного механизма управления, в состав которого оно входит, как органическая часть единого целого»<sup>14</sup>.

Такого же мнения придерживался и крупный специалист в области местного управления князь А.И. Васильчиков, который учитывая опыт самоуправления других стран и прежде всего европейских, сделал следующий вывод: «Самоуправление не может быть предоставлено своему собственному произволу. Твердая и полная организация законодательной власти и податной (налоговой) системы должны предшествовать во всякой стране введению местного самоуправления»<sup>15</sup>.

Наиболее полно понимание сущности местного самоуправления раскрыл Н.С. Бондарь в своей книге «Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики)»: «Местное самоуправление – исходный, базовый уровень народовластия и одновременно

<sup>12</sup> Глава 1 Конституции Российской Федерации «Основы конституционного строя». – СПС «Гарант».

<sup>13</sup> Безобразов, Б.П. Государство и общество: Управление и самоуправление и судебная власть / Б.П. Безобразов. – <http://lawlibrary.ru/izdanie2127277.html>.

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> Князь Александр Илларионович Васильчиков 1818–1881 г. – русский писатель и общественный деятель, родоначальник кооперативного движения в России, действительный статский советник. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Васильчиков,\\_Александр\\_Илларионович](https://ru.wikipedia.org/wiki/Васильчиков,_Александр_Илларионович).

форма совместной реализации гражданами свободы местного сообщества по налаживанию в рамках закона своей жизни и деятельности способами, наиболее отвечающими конкретным местным интересам и потребностям. Посредством права на местное самоуправление могут получать наиболее оптимальные, комфортные формы реализации другие – социальные, экономические, культурные конституционные права и свободы человека и гражданина, многие, из которых осуществляются по месту жительства.

В условиях финансово-экономической напряженности особенно важным является то обстоятельство, что во многом именно состояние местного самоуправления определяет социальное самочувствие населения и гарантированность экономической свободы граждан по месту жительства, а институты хозяйственно-экономической самоорганизации населения являются, в свою очередь, существенным фактором самостоятельного решения населением вопросов местного значения. Специфика местного самоуправления и в том, что «оно образует первичную социальную среду, в рамках которой обеспечивается формирование личности на основе исторических и иных местных традиций, гражданского патриотизма, чувства любви к своей «малой родине»<sup>16</sup>.

Автор учебника Н.С. Бондарь выделяет «ряд направлений влияния государства на решение муниципальными образованиями местных вопросов:

- 1) государство на законодательном уровне определяет перечень вопросов местного значения, который может изменяться;
- 2) оказание государственной, в первую очередь финансовой, поддержки местного самоуправления при решении вопросов местного значения;
- 3) обеспечение режима законности и правопорядка на территории муниципальных образований;
- 4) участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления;
- 5) установление государственной защиты, гарантий и ответственности выборных должностных лиц и органов местного самоуправления;
- б) оказание информационно-методической помощи муниципалитетам (подготовка муниципальных служащих, содействие в открытии учебных заведений, помощь в подготовке и принятии местных бюджетов и др.)»<sup>17</sup>.

Данный перечень не является исчерпывающим. В процессе деятельности государство создает собственные органы на муниципальном уровне власти; возлагает на них выполнение отдельных государственных полномочий; разрабатывает и принимает финансово-экономические федеральные и региональные программы с муниципальной составляющей.

При таком взаимодействии ярко очерчиваются субординационные связи – это упорядочение связей, от вышестоящего уровня власти к нижестоящему «сверху вниз», возникающие при установлении органами государственной власти правовых основ местного самоуправления.

---

<sup>16</sup> Бондарь, Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь. – <http://library.khpg.org/files/docs/1331896802.pdf>.

<sup>17</sup> Там же.

Как отмечает Э.А. Уткин «Принцип субсидиарности основан на том, что более высокий уровень управления может вмешиваться в действия более низкого лишь в той мере, в какой последний проявил свою неспособность к эффективному управлению. Субсидиарность базируется на том, что вмешательство вышестоящих уровней управления в деятельность нижестоящих допускается только при наличии определенных условий, при которых такое вмешательство может считаться законным и целесообразным. Исходя из этого, вмешательство более высокого уровня власти в дела более низкого уровня является обязательным и осуществляется только с целью оказания необходимой помощи более низкому уровню власти в решении его задач»<sup>18</sup>.

Противоположенная связь субсидиарности – реординационная связь «снизу вверх». Они проявляются в следующих формах:

- 1) законодательная инициатива представительного органа местного самоуправления;
- 2) исполнение решений органов местного самоуправления всеми предприятиями, организациями, учреждениями независимо от их организационно-правовых форм;
- 3) обращение государственных и местных органов друг к другу, создание согласительных комиссий, обращение в суд для разрешения спорных вопросов;
- 4) участие местных представительных органов в региональном законодательном процессе, обращение с законодательной инициативой в региональный парламент;
- 5) активная деятельность различных объединений муниципальных образований (Конгресса муниципальных образований, Союза российских городов и др.) и предписанная в новом Законе необходимость создания Советов глав муниципальных образований для координации и повышения эффективности их деятельности;
- 6) участие местного самоуправления в проведении федеральных и региональных выборов и референдумов;
- 7) осуществление органами местного самоуправления переданных им законом отдельных государственных полномочий.

Еще одна связь координационная – это упорядочение на одном уровне между двумя или более равностоящими субъектами, где отношения между органами государственной власти и местного самоуправления носят горизонтальный характер. Взаимоотношения координационного типа между государственной властью и местным самоуправлением заложены уже в самих формулировках вопросов местного значения: «участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения», «участие в охране природной среды». Таким образом, можно говорить о равноправном участии органов государственной власти и органов местного самоуправления. Кроме того, существует отраслевое законодательство, законы «Об образовании», «О животном мире», «О ветеранах» и др., где также упоминается о равноправном участии органов местного самоуправления в решении различных вопросов.

---

<sup>18</sup> Уткин, Э.А., Денисов, А.Ф. Государственное и региональное управление / Э.А. Уткин, А.Ф. Денисов. – <http://gendocs.ru/v45265/?cc=1>.

Рассмотренные связи внедрены в систему взаимодействия ОГВ и ОМСУ, однако ведущая роль принадлежит государству, поскольку оно законодательно определяет направление движения (наличие, статус и место) местного самоуправления в системе публичной власти.

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления строится по трем основным моделям: (рисунок 1).



Рисунок 1 – Модели взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления

#### Модель партнерства

Модель партнерства обоснована в XIX в. в трудах Д.С. Милля, британского философа, экономиста и политического деятеля, внесшего значительный вклад в обществознание, политологию и политическую экономию<sup>19</sup>. Данная модель отношения местных и центральных властей рассматривается как отношения партнеров и равноправных товарищей, преследующих общие цели и оказывающих необходимые услуги населению.

По мнению С.Ю. Наумова: «Местное управление понимается в первую очередь как органический элемент самовыражения соответствующего местного сообщества. Данную концепцию можно обозначить как идеалистическую, по крайней мере, применительно к прошлому и настоящему, по аналогии с теорией о государстве всеобщего благоденствия»<sup>20</sup>. Такое мнение сложилось по двум причинам.

Во-первых, интересы государства и населения по некоторым вопросам различны. Между ними наблюдается своего рода противоречие как противоречие между целым и его частью. Государственная власть выступает в масштабах общества (региона) центростремительным жизнедеятельным фактором общества. В этой связи государственная власть тесно сопряжена с местным самоуправлением.

Во-вторых, своего рода конфликт с государственной властью есть источник развития института МСУ, но их подлинно партнерское разрешение требует

<sup>19</sup> Милль, Джон Стюарт (1806–1873) – британский философ, социолог, экономист и политический деятель. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Милль,\\_Джон\\_Стюарт](https://ru.wikipedia.org/wiki/Милль,_Джон_Стюарт).

<sup>20</sup> Наумов, С.Ю. Система государственного управления / С.Ю. Наумов // – М.: Изд-во Форум, 2008 г. – 304 с.

величайшей культуры сторон, политическо-экономической стабильности и процветания, что зачастую отсутствует даже в самых развитых странах.

Модель партнерства рассматривается в качестве идеальной цели взаимодействия ОГВ и ОМСУ.

#### Агентская модель

Противоположной моделью партнерства является «Агентская модель». Здесь местные органы выступают в роли инструмента, посредством которого центральное правительство – агент реализует свой политический курс. При этой модели местное самоуправление является всего лишь административным средством (ресурсом) выступая не в роли представителя государственного сектора, сколько исполнителем государственных услуг. Государство же, как гарант эффективности социально-экономической и общественной жизни и будучи, призванным обеспечивать разумные стандарты услуг, предоставляемых гражданам, имеет полное право руководить деятельностью ОМСУ.

Несмотря на то, что в Конституции России муниципальные образования отделены от системы государственных органов, реальное положение таково, что в нашей стране работает именно эта модель. Она в частности как раз-таки проявляется в делегировании полномочий органам МСУ и установлении контроля над ними. Как верно отметил С.Ю. Наумов: «Агентская модель дозирует степень зависимости органов местного самоуправления от органов государственной власти и не устанавливает механизма реализации такой зависимости»<sup>21</sup>.

#### Модель взаимозависимости

Обе описанные выше противоположные модели наталкивают на создание усредненной модели, сочетающей в себе достоинства первой и второй. В основе такой модели лежит концепция взаимозависимости государства и местного самоуправления. Эту модель называют «моделью взаимозависимости». Здесь наблюдается как независимость местного самоуправления, проявляемая в наличии собственных полномочий, так и взаимозависимость муниципалитетов от центра, выражающиеся в большем объеме властных, финансовых ресурсов.

Немалую роль при таких отношениях может сыграть личностный фактор, правильный выбор конкретной стратегии. Конечно, модель взаимозависимости способна стать ориентиром в деле совершенствования отношений государства и местного самоуправления, но этот процесс требует большего времени.

Взаимоотношения (правоотношения) между государственными органами и органами местного самоуправления имеют, как правило, несколько уровней. Они могут быть:

- 1) между органами местного самоуправления и федеральными органами государственной власти;
- 2) между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Федерации, а также с их функциональными и территориальными органами;
- 3) между структурными подразделениями исполнительного органа местного самоуправления с соответствующими их функциям.

---

<sup>21</sup> Наумов, С.Ю. Система государственного управления / С.Ю. Наумов // – М.: Изд-во Форум, 2008 г. – 304 с.

Можно выделить следующие основные формы взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления:

- 1) правовое государственное регулирование местного самоуправления;
- 2) информационное обеспечение местного самоуправления, в том числе ознакомление ОМСУ с проектами нормативно-правовых актов органов государственной власти, затрагивающих интересы местного самоуправления;
- 3) обращения органов и должностных лиц местного самоуправления в органы государственной власти и к государственным должностным лицам;
- 4) реализация представительными органами местного самоуправления права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ;
- 5) участие органов государственной власти и государственных должностных лиц в формировании органов местного самоуправления и назначении должностных лиц местного самоуправления, в случаях установленных законом;
- 6) участие государственных должностных лиц в заседаниях представительных органов местного самоуправления;
- 7) создание совместных координационных, консультационных, совещательных и других рабочих органов как временных, так и постоянно действующих;
- 8) совместная реализация органами государственной власти и местного самоуправления различных программ, в том числе их совместное финансирование;
- 9) реализация органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;
- 10) временное осуществление полномочий местного самоуправления органами государственной власти;
- 11) контроль и надзор органов государственной власти за деятельностью органов местного самоуправления;
- 12) отмена судами незаконных действий и решений органов и должностных лиц местного самоуправления.

Доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Сибирского юридического института МВД России, кандидат юридических наук А.В. Безруков в учебнике «Конституционное и муниципальное право» выделяет «взаимодействия государственной власти и местного самоуправления»<sup>22</sup>.

- 1) установление общих принципов организации местного самоуправления;
- 2) регулирование компетенции органов местного самоуправления;
- 3) определение полномочий органов государственной власти в сфере местного самоуправления;
- 4) делегирование отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления;
- 5) осуществление контроля за деятельностью местного самоуправления»<sup>22</sup>.

Концепция взаимодействия государственных и местных органов представляет собой обособленный пласт. При этом необходимо исходить из того, что

---

<sup>22</sup> Безруков, А.В. Государственная власть и местное самоуправление: проблемы соотношения и взаимодействия / А.В. Безруков. – <http://lawlibrary.ru/article2097632.html>.

государственное централизованное управление и местное самоуправление – не однопорядковые явления, они скорее противостоят друг другу, так же как государство и гражданское общество – взаимно связанные, но противоположные по сути образования.

У местного самоуправления и государства имеется ряд объединяющих черт:

- 1) местная и государственная власть организованы по территориальному признаку;
- 2) и первые, и вторые реализуют свое социальное назначение посредством специальных органов, наделенных властными полномочиями;
- 3) только государство и муниципалитеты могут устанавливать налоги и сборы;
- 4) только государственная и местная власти принимают в рамках своей компетенции нормативно-правовые акты;
- 5) и те и другие имеют право применять принуждение на своей территории.

Пожалуй, главным общим исходным началом является то, что и государственная и местная власть базируются на едином принципе народовластия, реализуемом на двух уровнях публичной власти.

Обобщая выше сказанное, можно классифицировать формы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти.

Форма влияния органов государственной власти на органы местного самоуправления.

1. Нормативное регулирование:

- 1) «установление общих принципов организации местного самоуправления законами и иными государственными нормативными правовыми актами»<sup>23</sup>;
- 2) «принятие законов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями»<sup>24</sup>;
- 3) «издание нормативных правовых актов, устанавливающих государственные гарантии осуществления местного самоуправления, участия граждан в осуществлении местного самоуправления»<sup>25</sup>;
- 4) «издание нормативных правовых актов, устанавливающих ответственность за нарушение актов, регламентирующих осуществление местного самоуправления»<sup>26</sup>.

2. Государственный контроль за законностью в деятельности органов местного самоуправления, а также контроль за осуществлением органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

---

<sup>23</sup> Статья 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Муниципальные правовые акты». – СПС «Гарант».

<sup>24</sup> Статья 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями». – СПС «Гарант».

<sup>25</sup> Глава 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления». – СПС «Гарант».

<sup>26</sup> Пункт 3 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования». – СПС «Гарант».

3. Организация работы по повышению квалификации кадров местного самоуправления.

4. Учреждение и организация работы совещательных органов при руководстве органов государственной власти по вопросам местного самоуправления.

5. Досрочное прекращение полномочий представительных органов местного самоуправления, отстранение от должности глав муниципальных образований.

По форме влияния органов местного самоуправления на органы государственной власти:

1) осуществление законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации;

2) обращения с жалобами на действия органов государственной власти в прокуратуру, иные органы, обладающие контрольными или надзорными полномочиями в отношении соответствующего органа государственной власти;

3) обжалование органами местного самоуправления в судебном порядке актов органов государственной власти.

По форме взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти на паритетных началах:

1) заключение договоров о совместной деятельности в интересах населения;

2) участие в работе создаваемых на паритетных началах совещательных органов (согласительные комиссии и пр.).

Если мы говорим только о правовых формах взаимодействия, то по вышеуказанной классификации можно вести речь только о нормативном (правовом) регулировании, из которого выделяются следующие формы: (рисунок 2).



Рисунок 2 – Правовые формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления



В различных странах взаимодействие ОМСУ и ОГВ проявляется по-разному и зависит от исторически сложившихся условий возникновения местного самоуправления. Общим остается одно – это формы правового регулирования местного самоуправления (конституция, законы, подзаконные нормативно-правовые акты государственных органов исполнительной власти, судебные прецеденты, хартии (уставы) муниципальных образований, административные договоры, обычаи и традиции).

В англосаксонских странах и прежде всего в Великобритании важнейшим источником правового регулирования местного самоуправления кроме общеизвестных нормативных источников являются ещё и судебные прецеденты, нормы которых вырабатываются судьями при вынесении решений по конкретным уголовным, гражданским и административным делам. Судебные прецеденты при квалификации рассматриваемых дел доминируют над законами: сначала суд подбирает сходный судебный прецедент и только при его отсутствии соответствующую правовую норму. В частности, в сфере полномочий у муниципальных органов благодаря судебным прецедентам, суд может не признать их наличия, отменить правовые акты органов местного самоуправления, и запретить совершение каких-либо незаконных действий и более того стать новыми нормами.

Еще одной распространенной формой правового регулирования местного самоуправления получили уставы муниципальных образований (муниципальные хартии). Зародились они как судебные прецеденты в Англии и получили свое развитие в США. Это своего рода как отмечает А.Н. Костюков «инкорпоративные акты, в содержание которых включаются по тематическому принципу правовые институты парламентских законов, частные акты и наиболее важные решения представительных органов местного самоуправления»<sup>27</sup>.

Характерными особенностями местного самоуправления в континентальных странах служит то, что им присущи комплексные законы (Закон Испании об автономных сообществах 1987 г., Коммунальный закон Бельгии 1927 г., Закон Болгарии об общинном самоуправлении 1996 г., Конституционный закон Польши о территориальном самоуправлении 1992 г.). По предмету правового регулирования и своей структуре эти законы схожи с кодифицированными актами и в отличие от англосаксонских стран законы не содержат нормативного архаизма, им присущи более разнообразные нормативно-правовые нормы, множественность законов и подзаконных актов, нормы которых нередко противоречат друг другу, что придает Европейскому законодательству о местном самоуправлении определенность и ясность, облегчает применение правовых норм, значительно повышает их эффективность.

Своеобразной формой местной кодификации являются уставы (статуты) муниципальных образований. Они закрепляют общую компетенцию органов местного самоуправления, определяют их структуру, формы и методы деятельности, устанавливают порядок замещения муниципальных должностей.

---

<sup>27</sup> Костюков, А.Н. Муниципальное право России / А.Н. Костюков. – <https://yadi.sk/i/w0MaLZZ9syCiR>.

Каждое муниципальное образование разрабатывает проект своего устава (статута) на основе типового нормативного правового акта.

В практике правового регулирования местного самоуправления в зарубежных странах все большее распространение получает административный договор. Он представляет собой соглашение органов муниципальной власти с другими юридическими лицами, выражающее волю сторон к установлению, изменению и прекращению их прав и обязанностей, к совершению либо воздержанию от совершения юридически значимых действий.

Они заключаются в целях учреждения ассоциаций муниципальных образований, делегирования отдельных полномочий органов государственной власти муниципальным образованиям и наоборот, осуществления координации усилий сопредельных муниципальных образований при решении комплексных межтерриториальных проблем. Такие договоры содержат правовые нормы, регулирующие отдельные аспекты деятельности органов местного самоуправления.

При анализе взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в зарубежных странах можно отметить, что эти органы находятся в постоянном поиске баланса между децентрализацией государственной власти и историческими, этническими, социально-экономическими, культурными, духовно-нравственными и другими традициями местных и/или региональных органов.

Проанализировав взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации на уровне правовых норм, можно прийти к выводу, что источником права является Конституция РФ, федеральные законы, законы субъектов РФ и подзаконные нормативно-правовые акты государственных органов исполнительной власти. В зарубежных странах помимо перечисленных источников взаимодействия, источниками права служат судебные прецеденты, хартии (уставы) муниципальных образований, административные договоры, обычаи и традиции.

На сегодняшний день наша страна пошла по пути отделения органов местного самоуправления от системы органов государственной власти. Реализация данной модели осуществляется путем:

- 1) наделения органов МСУ отдельными государственными полномочиями и осуществление указанными органами переданных им законом отдельных государственных полномочий;
- 2) заключения соглашений и договоров между государственными органами и органами местного самоуправления;
- 3) привлечения к ответственности за нарушение актов, регламентирующих осуществление местного самоуправления;
- 4) осуществления контрольных мероприятий.

Указанные формы взаимодействия способствуют более эффективной гармонизации и взаимодействию уровней публичной власти, обеспечению государственной целостности и единства Российской Федерации при всем ее многообразии. С помощью правового взаимодействия происходит консолидация

общества и государства, расширяются возможности участия граждан в управлении общественными и государственными делами и главное укрепляются институты прямой демократии.

Однако на сегодняшний день концепция государственной политики в сфере местного самоуправления опирается на обыденные для царской и советской России субординационные связи, которой присущи:

- 1) низкая и неразвитая активность населения, влияющая на муниципально-властную деятельность;
- 2) отсутствие необходимой компетенционной определенности местного самоуправления и его слабой финансово-экономической базе, несоразмерной возложенным на муниципальные органы публичным функциям и задачам;
- 3) острый дефицит квалифицированных муниципальных кадров, в особенности на низовом, сельском и городском поселенческом уровне.

В этой связи считаем необходимым проработать вопрос о создании эффективной модели, сочетающей в себе субординационные и координационные связи, расширив тем самым возможности органов местного самоуправления влиять на государственный сектор, что, в конечном счете, позитивно скажется на развитии институтов прямой демократии.

## **1.2 Правовое регулирование взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в Российской Федерации**

Правовое регулирование органов местного самоуправления и органов государственной власти составляет Конституция Российской Федерации и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Конституция, а точнее ее конституционные нормы закрепляют основополагающие начала субъектов любых правоотношений, являются их гарантом в реализации прав и законных интересов. Она регулирует отношения между гражданином и государством, между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ, другими субъектами, связанные с удовлетворением их интересов конституционно-правовыми средствами.

Одним из важнейших принципов организации системы государственной власти и одновременно основой конституционного строя Российской Федерации является разделение властей. Принцип разделения властей имеет два аспекта.

Во-первых, каждая ветвь власти (исполнительная, законодательная и судебная), представляющая собой самостоятельный элемент системы государственной власти, отграничена от другой ветви и не может налагать свои и исполнять чужие функции, принадлежащие другой ветви и не может обладать всей полнотой власти.

Во-вторых, разделение властей служит инструментом в системе сдержек и противовесов, для того чтобы ни один из ее органов не занял авторитарно-абсолютистского положения и не опрокинул право и конституцию.

Установление трех ветвей власти означает единую систему правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно их взаимодействие.

Разделение производится на основе общего политико-правового принципа – разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Конечной целью разделения властей служит выработка эффективного рабочего механизма, предусматривающего четкую работу всех трех ветвей власти.

Единство государственной власти воплощается в ее системе, элементами которой выступают органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов РФ, тем самым можно говорить о государственной целостности Российской Федерации<sup>28</sup>. Реализация единства проявляется в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, которые установлены статьей 72 Конституции.

Несмотря на единство, органы законодательной и исполнительной власти в пределах своей компетенции действуют независимо друг от друга, ввиду их самостоятельности, а полномочия одной власти по прекращению деятельности другой допустимы только при условии сбалансированности таких полномочий, обеспечиваемой на основе законодательных решений.

В современных условиях доктрина разделения властей дополнена тремя положениями:

- 1) о балансе властей, системе их взаимных сдержек и противовесов, уравнивании;
- 2) о необходимости взаимодействия властей, что предполагает их единство по принципиальным вопросам, но не исключает различий в методах достижения общих целей;
- 3) о субсидиарности властей, когда с согласия или по уполномочию органов одной ветви власти, а иногда непосредственно на основе конституционных норм органы другой ветви своими действиями могут дополнять осуществление функций первой.

Субсидиарность возможна, если этому не препятствуют конституционные положения и не возражает та ветвь власти, которой оказывается содействие, помощь.

Принцип разделения властей заложен и в деятельности органов местного самоуправления. Такая деятельность согласно Конституции осуществляется путем предоставления населению самоорганизации и самостоятельности в решении вопросов местного значения, тем самым самоуправление осуществляется на паритетном (равном) участии и содействует органам государственной власти в решении его задач.

---

<sup>28</sup> Пункт 3 статьи 11 Конституции РФ «Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий». – СПС «Гарант».

Ключевым отличием органов государственной власти от органов МСУ, является, то что: «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»<sup>29</sup>. Положение, закрепленное как в статье 12 Конституции РФ, так и в пункте 4 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>30</sup>, подчеркивает их структурно-организационное обособление от государственной власти, но, как и всякая публичная власть, они имеют общую организационно-правовую и финансово-экономическую основу с органами государственной власти.

Главный сближающий их критерий – это их общий источник власти – народ, те же принципы избирательной системы, те же механизмы принятия решений, та же обязательность их исполнения, а также сходные формы и методы деятельности. В пределах собственной компетенции государственные и муниципальные органы самостоятельно планируют и организуют свою работу, принимают управленческие решения и обеспечивают контроль за их выполнением.

Основополагающие начала деятельности местного самоуправления закреплены в главе 8 Конституции РФ «Местное самоуправление», которая определяет сферы деятельности и формы осуществления местного самоуправления, а также способы решения населением вопросов местного значения.

Согласно части 1 статьи 130 Конституции РФ «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью»<sup>31</sup>.

Как видно из анализа данной конституционной нормы, население, как главный родоначальник (источник) местного самоуправления, осуществляет его самостоятельно. Это предполагает, недопустимость вмешательства государственной власти и (или) государственных должностных лиц в деятельность органов МСУ. Несмотря на то, что этот запрет вытекает из статьи 12 Конституции, говорящей о самостоятельности органов МСУ. Тем не менее, например, в бюджетной сфере предоставляется право бюджетам субъектов РФ оказывать финансовую поддержку органам местного самоуправления, но эти субъекты не вправе ограничивать притязания органов местного самоуправления на самостоятельное решение этих вопросов.

При анализе содержания части 1 статьи 130 Конституции следует обратить внимание, что законодатель не раскрывает перечень вопросов местного значения. Их нормативное конституционное содержание определяется на основе системного анализа статьи 12, части 1 статьи 130 и части 1 статьи 132

---

<sup>29</sup> Статья 12 Конституции РФ «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». – СПС «Гарант».

<sup>30</sup> Пункт 4 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». – СПС «Гарант».

<sup>31</sup> Часть 1 статьи 130 Конституции РФ. – СПС «Гарант».

Конституции РФ и конкретизируется в статьях 2, 14–16 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В частности статья 2 указанного Закона в определении, что понимается под вопросами МСУ, дает два материальных критерия квалификации вопросов местного значения в качестве таковых:

- 1) они должны касаться непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования;
- 2) их решение должно осуществляться населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Самостоятельность органов местного самоуправления проявляется в управлении муниципальной собственностью, местным бюджетом, местных налогов и сборов, охраны общественного порядка. Эти сферы находятся в исключительной компетенции органов местного самоуправления. Рассмотрим каждое полномочие в отдельности.

#### Муниципальная собственность

Один из главных аспектов обособленности местного самоуправления, без которого она не может существовать – это право владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Эти правомочия в соответствии с частью 2 статьи 8 Конституции «В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности»<sup>32</sup>.

Содержание понятия «Муниципальная собственность» раскрывается как в Законе о местном самоуправлении, посредством категории «экономическая основа местного самоуправления»<sup>33</sup> так и в гражданском законодательстве, устанавливающим, что органы МСУ «осуществляют права собственника не от своего имени, а от имени данного муниципалитета»<sup>34</sup>.

Конституционная характеристика муниципальной собственности сквозь призму взаимосвязанных отношений экономического властвования населения и публично-управленческих полномочий органов местного самоуправления позволяет выявить в ее содержании как формально-юридические, так и социально-экономические начала самоуправленческого механизма реализации муниципальной собственности.

В этом плане, рассматривая предметы ведения органов местного самоуправления (включая управление муниципальной собственностью) как разновидность вопросов местного значения, Конституция ориентирует на подход, согласно которому в собственности соответствующих публично-территориальных образований должно находиться то имущество, которое требуется для решения возложенных на них задач.

---

<sup>32</sup> Часть 2 статьи 8 Конституции РФ «В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности». – СПС «Гарант».

<sup>33</sup> Пункт 1 статьи 49 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований». – СПС «Гарант».

<sup>34</sup> Часть 2 статьи 215 Гражданского Кодекса РФ «От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления». – СПС «Гарант».

Об этом же говорит и Закон о местном самоуправлении<sup>35</sup>. С этим же связаны и социальные начала объектов муниципальной собственности как составляющей экономической основы местного самоуправления, которая должна служить удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

#### Местный бюджет

Местный бюджет представляет собой: «форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления»<sup>36</sup>.

«Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет»<sup>37</sup> – это закреплено в абзаце 1 статьи 15 БК РФ. «В качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями»<sup>38</sup>.

При формировании, утверждении, исполнении, а также осуществление контроля за исполнением местных бюджетов органы местного самоуправления полностью самостоятельны. Это подтверждается правовыми позициями Конституционного суда РФ, отраженными в Постановлении от 17.06.2004 № 12–П<sup>39</sup> и Определении от 08.01.1998 № 4–О<sup>40</sup>, из которых вытекает, что «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет»<sup>41</sup>.

Самостоятельность органов местного самоуправления в бюджетной сфере обеспечивается, в частности, их бюджетной компетенцией, которая производна прежде всего от конституционного статуса и компетенции муниципальных образований, развивает и обогащает последнюю.

В рамках конституционного принципа бюджетной самостоятельности органов местного самоуправления, следует оценивать также их полномочия в сфере межбюджетных отношений с субъектами РФ, что имеет особое значение в условиях отсутствия достаточных собственных доходов местных бюджетов. Данный вопрос неоднократно становился предметом рассмотрения Конституционного Суда. Так, в Постановлении КС РФ от 11 ноября 2003 г. № 16–П он отметил, что «муниципальные образования, получающие финансовую помощь из бюджета субъекта РФ, должны иметь возможность не только согласовать с субъектом РФ вопросы оказания финансовой помощи до принятия ежегодного закона субъекта РФ о региональном бюджете на очередной

<sup>35</sup> Статья 50 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Муниципальное имущество». – СПС «Гарант».

<sup>36</sup> Статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145–ФЗ. – СПС «Гарант».

<sup>37</sup> Абзац 1 статьи 15 Бюджетного Кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145–ФЗ. – СПС «Гарант».

<sup>38</sup> Статья 52 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Местные бюджеты». – СПС «Гарант».

<sup>39</sup> Постановление КС РФ от 17 июня 2004 г. № 12–П «По делу о проверке конституционности положений статей 155, 156 и 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации». – СПС «Консультант Плюс».

<sup>40</sup> Определение КС РФ от 8 января 1998 г. № 4–О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов государственной думы о проверке конституционности статьи 12 закона Ставропольского края от 22.03.1997 г. «О краевом бюджете на 1997 год». – СПС «Консультант Плюс».

<sup>41</sup> Статья 132 главы 8 Конституции РФ «Местное самоуправление». – СПС «Гарант».

финансовый год, но и проконтролировать методику расчета финансовой помощи, получение денежных сумм и сроки их предоставления»<sup>42</sup>.

Одновременно в этом же Постановлении была сформулирована правовая позиция «о недопустимости наделения органов местного самоуправления муниципального образования, в границах которого находятся другие муниципальные образования, полномочиями по распределению и закреплению расходов бюджетов постольку, поскольку его реализация может повлечь нарушение финансовой самостоятельности муниципальных образований, находящихся в границах территорий других муниципальных образований»<sup>43</sup>. Ею в определенной мере были предвосхищены соответствующие положения Закона о местном самоуправлении, а в БК РФ были внесены изменения и дополнения по регулированию межбюджетных отношений муниципальных образований и субъектов РФ, вытекающие из правовых позиций КС РФ, сформулированных в названном Постановлении.

#### Налоги и сборы

Еще один важный элемент в деятельности органов местного самоуправления – самостоятельное установление налогов и сборов. Наиболее полное толкование местных налогов и сборов отразил Конституционный суд РФ, который в Определении от 5 февраля 1998 г. № 22–О указал, что: «они имеют иной юридический смысл по сравнению с порядком установления федеральных налогов: федеральный законодатель устанавливает их в соответствии с Конституцией, самостоятельно определяя не только перечень, но и все элементы налоговых обязательств»<sup>44</sup>.

Установление местных налогов и сборов должно раскрываться не только с конституционными положениями в сфере организации МСУ, но и в сфере финансового, налогового, муниципального законодательства РФ. Так, в статье 15 Налогового кодекса прописано, что к местным налогам относится земельный налог, налог на имущество физических лиц, торговый сбор.

На первый взгляд установление местных налогов означает право органов МСУ устанавливать дополнительные платежи, но данное понимание противоречит действительному содержанию части 1 статьи 132 Конституции. Органы МСУ этого делать не вправе. Они могут лишь самостоятельно принять решение вводить или не вводить местные налоги и организовать процесс по их взысканию. Тем не менее, на стадии принятия решения о вводе местного налога представительный орган МСУ обладает большими самостоятельными правами: предоставление льгот для определенных групп налогоплательщиков, права на изменение ставок соответствующих платежей в сторону их понижения, определения порядка и изменения сроков уплаты местных налогов и сборов.

---

<sup>42</sup> Постановление КС РФ от 11 ноября 2003 г. № 16–П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда». – СПС «Консультант Плюс».

<sup>43</sup> Там же.

<sup>44</sup> Определение КС РФ от 5 февраля 1998 г. № 22–О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Ленинского районного суда города Оренбурга и Центрального районного суда города Кемерово о проверке конституционности статьи 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». – СПС «Консультант Плюс».



Главной особенностью самостоятельности местных налогов и сборов является то, что данные платежи зачисляются непосредственно в местные бюджеты, составляя тем самым его значительный объем доходной части и в том, что контроль за их исполнением осуществляют сами органы муниципальной власти.

Основное направление фискальной функции местных налогов и сборов служит социально-ориентированный характер платежей, что позволяет органам местного самоуправления самостоятельно определять основные направления расходования бюджета муниципального образования.

#### Охрана правопорядка

Полномочия по охране общественного порядка органами местного самоуправления в муниципальных районах закреплены в абзаце 8 статьи 15 Федерального закона<sup>45</sup> от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а в городских округах – в абзаце 9 статьи 16 этого же закона<sup>46</sup>.

Конституционное понятие «охрана общественного порядка» предполагает как реализацию функций по защите прав и свобод жителей муниципального образования и других лиц на его территории, так и более широкие меры по обеспечению законности, правопорядка, общественной безопасности.

Объем самостоятельности прав в сфере охраны правопорядка отличен от объема самостоятельности органов местного самоуправления при решении иных вопросов местного значения. Аккумулировав нормы, в сфере охраны правопорядка можно прийти к выводу, что они не в полной мере реализованы на уровне отраслевого и специального законодательства. При условии, что органы местного самоуправления реализуют охрану в тесном взаимодействии с осуществлением публично-властных полномочий с правоохранительными и иными органами государственной власти РФ и ее субъектов, это позволяет выделить две группы полномочий органов местного самоуправления по охране общественного порядка.

1. Субсидиарные, когда муниципальные органы наделяются определенными возможностями по оказанию содействия, участию в реализации государственно-властных полномочий на территории своего муниципального образования.

2. Муниципальные полномочия по организации охраны общественного порядка на территории муниципального образования.

Доминирующая роль в вопросе охраны правопорядка остается за государством, которое организует безопасность в муниципалитетах. Органы МСУ лишь содействуют государству в осуществлении правоохранительных функций, тем самым они фактически лишены возможности эффективно реализовать свое конституционное полномочие по самостоятельному осуществлению охраны общественного порядка.

---

<sup>45</sup> Абзац 8 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

<sup>46</sup> Абзац 9 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

Муниципальная собственность, местный бюджет, местные налоги и сборы, охрана правопорядка – все это обязательные конституционно-закрепленные элементы деятельности органов местного самоуправления. Кроме них часть 1 статьи 132 Конституции говорит об «иных вопросах местного значения»<sup>47</sup>.

Под этими вопросами понимается, то, что дополнительно устанавливается Конституцией (статьи 40 – поощрение жилищного строительства, 41 – медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, 43 – общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, право на получение высшего образования в муниципальных учреждениях).

Недостатком иных вопросов является их исчерпывающий перечень, установленный на конституционном уровне, в связи, с чем отсутствует возможность в отдельных случаях ввести дополнительные расширения вопросов местного значения, как уставами муниципальных образований, так и законами субъектов РФ. Однако, как отмечает В.Д. Зорькин в комментариях к Конституции РФ «...открытому конституционному перечню вопросов местного значения (что вытекает из самой природы данного института местного самоуправления) вряд ли может корреспондировать исчерпывающе установленный на федеральном уровне их законодательный перечень. Поэтому сама практика вносит свои коррективы: данный перечень пополняется, в том числе и законами субъектов РФ»<sup>48</sup>.

Само взаимоотношение органов государственной власти и органов местного самоуправления на конституционном уровне осуществляется с помощью единственного инструмента – наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Из содержания части 2 статьи 132 Конституции РФ, устанавливающей это право видно, что адресатами выступают не только органы государственной власти, но и органы МСУ.

Государственные полномочия не могут противоречить вопросам местного значения. Они, являясь составной частью предметов совместного ведения органов местного самоуправления, должны дополнять и преумножать интересы населения, способствовать успешному осуществлению основных функций местного самоуправления, не создавая дополнительных трудностей.

По мнению Н.С. Бондарь: «Передача государственных полномочий должна носить ограниченный, строго дозированный законодателем характер. Причем соответствующие ограничения касаются как количественных показателей (объема государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления), так и их качественных характеристик, т. е. самой природы, функционально-компетенционного назначения передаваемых полномочий»<sup>49</sup>. В противном случае

---

<sup>47</sup> Часть 1 статьи 132 Конституции РФ «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения». – СПС «Гарант».

<sup>48</sup> Зорькин, В.Д., Лазарева, Л.В. Комментарий к Конституции Российской Федерации / В.Д. Зорькин, Л.В. Лазарева. – [https://www.studmed.ru/download/zorkin-vd-lazareva-lv\\_7384bc07081.html](https://www.studmed.ru/download/zorkin-vd-lazareva-lv_7384bc07081.html).

<sup>49</sup> Бондарь, Н.С. Муниципальное право Российской Федерации / Н.С. Бондарь. – <https://static.my-shop.ru/product/pdf/184/1831966.pdf>.

государственные полномочия могут стать «серым кардиналом» государственной политики страны, тем самым муниципальные образования потеряют свою самостоятельность в решении местных вопросов, став простыми исполнительными органами власти на местном уровне.

Органы местного значения не должны решать вопросы государственного значения, поскольку они лишь взаимодействуют с органами государственной власти, а вот на исполнительные органы государственной власти субъектов РФ данная обязанность может быть возложена в рамках части 2 статьи 78 Конституции, где говорится, что такая передача производится «по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам»<sup>50</sup>.

Зачастую соглашения между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ заключаются в рамках единой системы исполнительной власти в России. В этом случае необходимы определенные формы учета мнения органов МСУ, поскольку как верно указано в комментариях к Конституции Российской Федерации: «Реальность же такова, что ранее, в условиях отсутствия надлежащего правового регулирования данного муниципально-правового института, нередко происходил бессистемный, во многом стихийный процесс передачи органам местного самоуправления государственных полномочий (порой без их официального признания в качестве таковых и, стало быть, без передачи местному самоуправлению дополнительных материальных и финансовых средств), что объективно может способствовать усилению этатистских начал в системе местного самоуправления»<sup>51</sup>.

Важное значение во взаимодействии органов государственной власти и органов МСУ является, то обстоятельство, что в соответствии с пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции принципы организации местного самоуправления устанавливаются как федеральными органами государственной власти РФ, так и органами государственной власти субъектов РФ. То есть в идеале, как справедливо отмечает А.В. Безруков в книге «Конституционное право России», «предполагается, что Федерация издает рамочные федеральные законы, в соответствии с которыми регионы издадут свои нормативно-правовые акты. Однако новый подход к разграничению полномочий в сфере совместной компетенции вовсе не означает, что в установлении общих принципов местного самоуправления детальная регламентация организации местного самоуправления должна осуществляться законами субъектов РФ»<sup>52</sup>.

И некоторые ученые поддерживают позицию законодателя, согласно которой общие принципы организации местного самоуправления должны находиться в руках федерального законодателя, а подробное регулирование местного самоуправления является прерогативой местных органов. Более того,

---

<sup>50</sup> Часть 2 статьи 78 Конституции РФ «Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам». – СПС «Гарант».

<sup>51</sup> Зорькин, В.Д., Лазарева, Л.В. Комментарий к Конституции Российской Федерации / В.Д. Зорькин, Л.В. Лазарева. – [https://www.studmed.ru/download/zorkin-vd-lazareva-lv\\_7384bc07081.html](https://www.studmed.ru/download/zorkin-vd-lazareva-lv_7384bc07081.html).

<sup>52</sup> Безруков, А.В. Конституционное право России / А.В. Безруков // – М.: Изд-во Юстицинформ, 2015 г. – 302 с.

федеральный законодатель может выйти за пределы общих принципов организации местного самоуправления в интересах установления его гарантий.

Исследовав вопрос о правовом регулировании взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в Российской Федерации, мы пришли к выводу, что Конституция Российской Федерации определяет основополагающие начала деятельности органов власти народа – единственного источника власти многонационального народа, разделяя ее на исполнительную, законодательную и судебную власть, а органы местного самоуправления, которые отделены от системы государственной власти, составляет лишь одну из форм реализации этой власти.

Местное самоуправление осуществляется не только в городских, но и сельских поселениях, которые самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления на конституционном уровне проявляется в виде наделения ОМСУ отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, в формах издания федеральных законов, и законов субъектов. Кроме того органы исполнительной власти вправе издавать обязательные для исполнения органами местного самоуправления нормативные акты по вопросам осуществления этими органами государственных полномочий.

### **1.3 Правовое регулирование взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в зарубежных странах**

В рамках проводимого исследования рассмотрим правовое регулирование взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в зарубежных странах. Оно зависит от построения системы государственной власти и формы территориально-политического устройства государства, степени централизации и децентрализации в осуществлении управления.

В зависимости от положения местного самоуправления, где во взаимодействии с органами государственной власти обычно выделяют следующие модели местного самоуправления:

- 1) англосаксонскую;
- 2) континентальную (французскую);
- 3) смешанную (германскую).

Англосаксонская модель местного самоуправления (Великобритания, США, Канада, Австралия и др.) считается классической муниципальной формой. Для этого типа организаций местного самоуправления характерны:

- 1) самостоятельность системы местного самоуправления (не входит в систему государственной власти), полная независимость от системы государственной власти;
- 2) отсутствие на местах уполномоченных представителей центрального правительства, опекающих местные органы;
- 3) отсутствие прямого подчинения между муниципальными органами разных уровней;
- 4) основной единицей местного самоуправления являются приходы или общины;
- 5) избрание населением не только представительных органов, но и отдельных муниципальных должностных лиц;
- 6) сочетание административного и судебного контроля за законностью действий муниципальных органов;
- 7) основными направлениями деятельности органов местного самоуправления являются управление полицией, пожарными и дорожными службами, музеями, социальными службами, опекой и попечением престарелых.

Англосаксонская модель широко используется в виде двух разновидностей муниципальных систем:

- 1) система «сильный мэр – совет», например, в США (около 1/3 всех городов) мэр является главным должностным лицом города и обладает значительным объемом полномочий;
- 2) «совет – управляющий (менеджер)». При этой системе население избирает совет города, который из своего состава избирает председателя – мэра и назначает главу исполнительно-распорядительного органа – управляющего (менеджера).

Континентальная (французская) модель (континентальная Европа, франкоязычная Африка, Латинская Америка, Ближний Восток) характеризуется такими чертами:

- 1) сочетание прямого государственного управления (государственная администрация) на местах и местного самоуправления;
- 2) жесткая система административного контроля на местах;
- 3) бюрократическая субординация между органами различных уровней управления;
- 4) предварительный контроль в отношении решений ОМСУ, возможность аннулирования принятых решений, временное их приостановление и пересмотр, замещение органов местного самоуправления, их отзыв, отставка, роспуск и др.

Смешанная (германская) модель (Австрия, Германия, Япония) объединяет в себе некоторые черты англосаксонской и континентальной (французской) моделей, а также обладает своими собственными особенностями. В зависимости от доминирующих признаков в структуре каждой национальной системы местного самоуправления их можно подразделить на три вида.

Как правило, в зарубежных унитарных государствах вопросы регулирования местного самоуправления находятся в ведении центральной власти, в федеративных – в ведении субъектов. Однако это вовсе не означает, что число систем местного самоуправления равно числу субъектов, речь идет о праве

субъекта самостоятельно избрать для себя подходящий вариант, которых в реальной конституционной практике не так уж много.

Для европейской системы типичными формами правового регулирования местного самоуправления являются конституции, комплексные законы, положения о муниципальных образованиях, отраслевые законы, нормативные правовые акты министерств и ведомств. В случае обнаружения неточностей или пробелов в законодательстве о местном самоуправлении применяются решения конституционных судов, которые фактически носят нормативный характер.

Европейскую правовую систему местного самоуправления можно назвать смешанной. Она имеет сходство, как с континентальной, так и с англосаксонской моделью. Она зародилась во Франции путем издания Гражданского кодекса (кодекс Наполеона)<sup>53</sup> и утвердилась в Германии, Австрии, Венгрии, Македонии, Норвегии, Словении, Финляндии и в ряде других стран Европы.

Ее сходство с континентальной системой проявляется в формах правового регулирования местного самоуправления, способах определения компетенции муниципальных образований и выборных органов власти, порядке осуществления контроля за их деятельностью. С англосаксонской системой ее сближает отсутствие соподчиненности муниципальных образований, множественность моделей местного самоуправления, большая самостоятельность местных органов власти в решении оперативных вопросов.

Согласно конституционной традиции Франции местное самоуправление в странах континентальной Европы рассматривается как государственное управление на муниципальном уровне, как форма реализации общих функций публичного управления. С учетом этой традиции сформулированы нормы статьи 137 Конституции земли Гессен: «Общины являются на своей территории исключительными обладателями всех полномочий местного публичного управления, осуществляемого на основе собственной ответственности. Они могут решать любую задачу публичной власти, кроме случаев, когда решение этих задач возложено на другие ведомства в общественных интересах специальным предписанием закона»<sup>54</sup>.

Французская Конституция только обозначает, существующие административно-территориальные единицы и подчеркивает принцип выборности органов местного самоуправления. В коммунах Франции в качестве представительных органов муниципальной власти населением избираются советы. Согласно статье 72 Конституция Франции 1958 г.: «местными коллективами Республики являются коммуны, департаменты, заморские территории», которые «свободно управляются выборными советами в соответствии с условиями, предусматриваемыми законом»<sup>55</sup>.

Коммунальную администрацию возглавляет мэр, который избирается советом по мажоритарной системе абсолютного большинства. Но он считается не только главой местного самоуправления, но и представителем государственной власти,

---

<sup>53</sup> Гражданский кодекс (кодекс Наполеона) – законодательный акт Франции, утвержден и вступил в силу 21 марта 1804 г. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Кодекс\\_Наполеона](https://ru.wikipedia.org/wiki/Кодекс_Наполеона).

<sup>54</sup> Конституция земли Гессен от 1 декабря 1946 г. – <https://ru.wikipedia.org/wiki/Гессен>.

<sup>55</sup> Конституция Франции от 4 октября 1958 г. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_Франции](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Франции).

должностным лицом, исполняющим решения правительства. Мэр обнаруживает и исполняет законы парламента Франции, участвует в проведении армейского набора, ведает записью актов гражданского состояния, осуществляет пересмотр избирательных списков. Поскольку эти вопросы не входят в компетенцию совета коммуны, то мэр обязан отчитываться об их решении перед префектом департамента.

Конституция Франции ещё в 1799 г. законодательно закрепила децентрализацию в государственном управлении как особую систему взаимоотношений между государством и административно-территориальными единицами страны. Она предоставила самоуправление департаментам и коммунаам, которые находились под административной опекой префектов и мэров, назначаемых правительством Франции. В результате возникла французская конституционно-правовая традиция решать проблемы территориальных сообществ с помощью централизованного руководства и саморегулирования в местном управлении. Под ее влиянием сложилась особая модель оптимального сочетания государственного управления и местного самоуправления, представляющая собой континентальную (французскую) систему устройства муниципальной власти.

Примером взаимодействия местного самоуправления с органами государственной власти во Франции, является то, что в департаментах избираются в качестве органов и должностных лиц местного самоуправления генеральные советы и главы администрации. Полномочным представителем правительства Франции в департаменте является префект. Он назначается на государственную должность и увольняется в отставку правительственным декретом. В компетенцию префекта входят: организация выполнения в департаменте правительственных программ, координация деятельности органов центра на местах, руководство полицией, обеспечение законности и правопорядка, осуществление контроля за работой органов местного самоуправления.

Аналогичный подход к пониманию местного самоуправления заложен в статье 116 Федерального конституционного закона Австрии<sup>56</sup>. В ней община определяется как территориальная единица с правом самоуправления и одновременно как административная единица, в пределах которой осуществляется государственное управление на муниципальном уровне.

При таком подходе к пониманию местного самоуправления используется хорошо известный в законодательной практике стран с континентальной правовой системой муниципальной власти негативный способ закрепления компетенции территориальных сообществ: «Все, что прямо не запрещено законом, разрешено». Этот способ применяется и для определения объема полномочий выборных органов местного самоуправления, компетенция которых является производной от компетенции муниципальных образований.

---

<sup>56</sup> Федеральный Конституционный закон Австрии от 10 ноября 1920 года. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_Австрии](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Австрии).

С учетом богатого опыта стран с континентальной системой местного самоуправления в странах, где утвердилась европейская система муниципальной власти, в отдельных звеньях административно-территориального устройства местные органы власти могут вообще не создаваться. Так, в уездах Финляндии органы местного самоуправления законодательством не предусмотрены: это полицейские и судебные округа.

В Испании и Греции вместо термина «местное самоуправление» употребляется категория «местная администрация». Анализ содержания конституционных норм этих стран показывает, что под местной администрацией по существу понимается местное самоуправление, поскольку речь идет о выборных органах муниципальной власти. Так, в части 8 главы 2 Конституции Испании записано, что «муниципалитеты наделяются правами юридического лица и обладают в пределах своей компетенции автономией»<sup>57</sup>. Управление муниципалитетами осуществляют соответствующие Советы, включающие алькальдов и советников. В Испании территориальная организация состоит из муниципалитетов, провинций и региональных автономных объединений.

Начальная территориальная единица Испании – муниципалитет, обладающий всей полнотой прав юридического лица и управляемый выборными муниципальными советами. В настоящее время в стране насчитывается более 8 000 муниципалитетов. Полномочия муниципалитетов сформулированы в законах в столь общем виде, что теоретически муниципалитеты могут предпринять любое действие, которое специально не оговорено как относящееся исключительно к компетенции государства. На практике эта свобода ограничена размерами финансовой помощи, которая поступает от вышестоящих правительственных органов.

Муниципалитеты ответственны в рамках своих полномочий, например, совместно с вышестоящими органами власти муниципалитеты занимаются городским планированием и жилищным строительством, вопросами спорта, образования и культуры, и др.

Местные органы самостоятельны, но для принятия решения требуется одобрение или согласие вышестоящего органа. Например, должно быть одобрено правительством решение Совета о проведении референдума. Правительство вправе приостановить осуществление решения Совета в том случае, если оно противоречит закону или затрагивает национальные интересы. Окончательное суждение по такому решению выносит административный суд.

В Греции местное самоуправление регулируется дифференцированно, с учетом особенностей правового статуса общин, муниципалитетов и провинций (номын).

Согласно Греческой Конституции<sup>58</sup>, администрация местных дел осуществляется местными органами власти. Поэтому была учреждена структура местных властей первого и второго уровня и региональная администрация.

---

<sup>57</sup> Конституция Испанского Королевства от 27 декабря 1978 года. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_Испании](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Испании).

<sup>58</sup> Конституция Греции 1975 года – действующая Конституция Греческой республики, принятая пятым созывом греческого парламента. Вступила в действие в 1975 году. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_Греции](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Греции).



Местные власти первого уровня состоят из муниципалитетов и общин, которые несут ответственность за решение местных вопросов. Эти органы, которые воплощают греческий коммунитаристский дух, традиционно, рассматривались как краеугольный камень демократии в греческой политической системе, в той степени, что дают гражданам право участия в местных общественных делах. Их компетентность включает полную ответственность за администрацию местных вопросов и заботу о продвижении социальных, финансовых, культурных и духовных интересов граждан.

К исключительному ведению представительных органов местного самоуправления относятся вопросы: принятия общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных его уставом, утверждения местного бюджета и отчета о его исполнении, принятия планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; установления местных налогов и сборов; установления порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью.

В Союзной Конституции Швейцарской Конфедерации<sup>59</sup> закрепляются юридические гарантии местного самоуправления: статья 50 Конституции предусматривает, что общинная автономия гарантируется в соответствии с кантональным правом. Конфедерация учитывает возможное воздействие кантонов на общины. При этом она принимает во внимание особое положение городов и агломераций, а также горных областей.

Согласно статьи 3 части 1 Союзной Конституции Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 года, кантоны суверенны, поскольку их суверенитет не ограничен Союзной конституцией; они осуществляют все права, которые не переданы Союзу.

Аналогичный способ правового регулирования местного самоуправления принят Конституцией Индии. В ней декларируется, что «государство примет меры к организации сельских панчаятов и к наделению их такими полномочиями и властью, которые могут оказаться необходимыми, чтобы они функционировали в качестве самоуправляющихся единиц»<sup>60</sup>. Отсюда с логической последовательностью вытекает вывод, что все вопросы, связанные с правовым регулированием местного самоуправления в Индии, переданы субъектам федерации.

В Основном законе ФРГ закреплены конституционные принципы формирования и деятельности органов местного самоуправления. В их составе выделяются такие принципы, как обязательность местного самоуправления в округах и общинах Германии, выборность органов местного самоуправления, их самостоятельность в решении вопросов местного значения, ответственность в финансовой сфере и гарантированность самоуправления.

Высшим органом власти Германии является городской совет или совет общины. Пункт 2 статьи 28 основного закона ФРГ определяет что: «Общинам

---

<sup>59</sup> Действующая конституция Швейцарии была принята на народном референдуме 18 апреля 1999 года. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_Швейцарии](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Швейцарии).

<sup>60</sup> Конституция Индии – верховный закон Индии, вступил в силу 26 января 1950 года. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_Индии](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Индии).

должно быть гарантировано право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества. Объединения общин в рамках своей законной компетенции и в соответствии с законами также обладают правом самоуправления»<sup>61</sup>.

В Конституции Бельгии правовые нормы о местном самоуправлении содержатся в разных разделах. Так, статья 41 части 3 Конституции, посвящена формам разделения публичной власти на государственную и муниципальную: «исключительные интересы местного населения регулируются коммунальными или провинциальными советами в соответствии с принципами, закрепленными в настоящей Конституции»<sup>62</sup>.

Вместе с тем в Конституции Бельгии имеется и специальная глава о провинциальных и коммунальных учреждениях. Отправным началом для правового регулирования местного самоуправления в Бельгии служит бланкетная норма статьи 162 Конституции, согласно которой: «порядок формирования и деятельности провинциальных и коммунальных советов регулируется специальным законом». Этот закон призван обеспечить реализацию следующих конституционных принципов:

- 1) выборность провинциальных и коммунальных советов непосредственно населением;
- 2) отнесение к исключительной компетенции советов всех вопросов местного значения;
- 3) децентрализация властных полномочий в пользу провинциальных и коммунальных советов;
- 4) прозрачность местных бюджетов и отчетов об их исполнении;
- 5) федеральное вмешательство в деятельность органов местного самоуправления в целях недопущения нарушения закона или нанесения ущерба общегосударственным интересам.

Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им конституцией или законом полномочиям. Часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом. Территориальные единицы имеют муниципальную собственность, местный бюджет, устав муниципального образования.

Важнейшая правовая система местного самоуправления Англосаксонская. Она сложилась в Великобритании и была адаптирована с учетом национальных традиций в ее бывших колониях. В настоящее время она действует в Ирландии, США, Канаде, Индии, Австралии, Новой Зеландии, Зимбабве, на Ямайке и в ряде

---

<sup>61</sup> Основной закон Федеративной Республики Германия – основной закон был принят в 1949 году. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Основной\\_закон\\_ФРГ](https://ru.wikipedia.org/wiki/Основной_закон_ФРГ).

<sup>62</sup> Конституция Бельгии – основной закон Королевства Бельгия, принят 17 февраля 1994 года. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_Бельгии](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Бельгии).

других государств. Англосаксонская правовая система отличается значительной самостоятельностью местного самоуправления, своеобразием методов правового регулирования деятельности выборных органов и должностных лиц муниципальной власти, но самое главное для Великобритании является отсутствие конституции.

Аналогично термину «местное самоуправление», установленному в муниципальном законодательстве России в законодательстве англосаксонских стран для обозначения муниципальной власти употребляется термин «местное управление». Он охватывает деятельность выборных органов муниципальной власти и должностных лиц по решению жизненно важных для населения вопросов на местном уровне. Таким образом, подчеркивается не государственно-правовая природа местного управления, а самостоятельный уровень осуществления государственных полномочий, предоставленных муниципалитетам для решения определенных задач.

В странах с англосаксонской правовой системой каждый муниципалитет в пределах своей компетенции является самостоятельным, что позволяет его населению избирать органы местного самоуправления и определенных должностных лиц безо всякого вмешательства государства. Муниципалитеты функционируют автономно, отсутствует соподчиненность местных органов самоуправления, не формируется единая исполнительная вертикаль в системе муниципальной власти. В организационном отношении органы местного самоуправления не подчинены правительственным учреждениям.

Однако все полномочия государственной и муниципальной власти могут исходить только от одного государственного органа – парламента, который уполномочен волей народа делегировать их как правительственным учреждениям, так и органам местного самоуправления. По этой причине в англосаксонских странах применяется принцип позитивного правового регулирования местного самоуправления. Объем полномочий органов местного самоуправления устанавливается путем подробного перечисления их прав и обязанностей. Они вправе совершать лишь те юридически значимые действия, которые непосредственно предписаны законом: «То, что не разрешено, запрещено». В противном случае такие действия могут быть признаны совершенными с превышением полномочий и квалифицированы судом как противозаконные.

На основе принципа субсидиарности в странах с англосаксонской правовой системой муниципалитетам передаются все полномочия по обеспечению жизнедеятельности населения, которые могут быть наиболее эффективно реализованы на местном уровне. Государство оставляет за собой лишь полномочия, необходимые для обеспечения собственного политического единства.

В федеративных государствах используются различные способы конституционного регулирования местного самоуправления. В Конституции США<sup>63</sup> закреплён перечень предметов ведения, относящихся к исключительной

---

<sup>63</sup> Конституция США – основной закон Соединённых Штатов Америки, принят 17 сентября 1787 года. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_США](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_США).

компетенции законодательного органа – Конгресса США, состоящего из верхней палаты – палата представителей и нижней – Сената. По остальным предметам ведения могут законодательствовать legislatures штатов, о чем прямо говорится в поправке X к Конституции США: «Полномочия, не делегированные Соединенным Штатам настоящей Конституцией и не запрещенные для отдельных штатов, сохраняются соответственно за штатами либо за народом».

Сегодня в Конституции США вопросы правового регулирования местного самоуправления относятся к исключительной компетенции субъектов федерации – штатам. Федеральный же орган – Конгресс США не вправе принимать законы по вопросам местного самоуправления.

Правовая основа местного самоуправления США, является родоначальником иберийской системы местного самоуправления и моделью устройства для стран Латинской Америки. Американцы ввели многообразие форм правового регулирования взаимоотношений органов местного самоуправления.

Характерными особенностями латино-американских стран служит многообразие форм правового регулирования отношений по осуществлению муниципальной власти, путем издания законов, закрепляющих полномочия местных органов власти в отдельных различных сферах и подзаконных актов высших органов исполнительной власти, а также судебные прецеденты и правовые обычаи. Кроме США на страны Латинской Америки повлияли Испания и Португалия.

Особенность латиноамериканских стран – автономия муниципалитетов. Так, в Конституции Бразилии признается автономия муниципалитетов, устанавливаются обязательные для соблюдения принципы устройства публичной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях: «Политико-административная организация Федеративной Республики Бразилии включает Союз, штаты, Федеральный округ и муниципии – все пользуются автономией в соответствии с предписаниями настоящей Конституции»<sup>64</sup>.

На основании статьи 19 Бразильской Конституции союзу, штатам, Федеральному округу и муниципиям запрещается:

- 1) устанавливать религиозные культы или церкви, их субсидировать, стеснять их деятельность, поддерживать с ними или с их представителями отношения зависимости или союза. При этом не исключается сотрудничество в публичных интересах согласно предписаниям закона;
- 2) отказывать в доверии официальным документам;
- 3) устанавливать различия между бразильцами или предпочтения среди них.

Автономия обеспечивается конституционными гарантиями самостоятельности муниципалитетов в решении вопросов местного значения, установлении местных налогов и сборов, управлении муниципальной собственностью.

В федеральной Конституции Мексики<sup>65</sup> определены территориальные основы местного самоуправления, закреплена система органов муниципальной власти,

---

<sup>64</sup> Конституция Бразилии – основной закон Федеративной Республики Бразилия, принят 5 октября 1988 года. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_Бразилии](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Бразилии).

<sup>65</sup> Конституция Мексики – основной закон Мексиканских Соединённых Штатов, принят 5 февраля 1917 года. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_Мексики](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Мексики).

установлен порядок их формирования, утвержден примерный перечень общественных служб муниципального образования (муниципии).

Конституция закрепляет компетенцию органов местного самоуправления, правовые формы ее реализации, структуру доходов местных бюджетов. Она предусматривает возможность вмешательства субъектов федерации в деятельность органов местного самоуправления Мексики. В определенных процессуальных формах законодательные органы штатов могут приостанавливать деятельность муниципальных органов самоуправления, объявлять об их ликвидации и приостанавливать либо аннулировать мандат любого депутата или выборного должностного лица.

Анализ норм Конституции Мексики показывает, что по объему правового регулирования местного самоуправления она больше напоминает федеральные законы об общих принципах организации местного самоуправления, принятые в ряде стран.

В Китае правовой статус местных органов власти и управления определяется Конституцией КНР и Законом об организации местных собраний народных представителей и местных народных правительств<sup>66</sup>.

Особенностью являются то, что Конституция КНР определяет систему местных государственных органов – собраний народных представителей (СНП), как исполнительных органов государственной власти на местах и в этом состоит их особенность: местные собрания народных представителей рассматриваются как составная часть единой системы представительных учреждений, возглавляемых ВСНП. Органы самоуправления автономных районов, префектур или уездов осуществляют функции и полномочия местных государственных органов. В то же время, они осуществляют власть автономии в пределах своих полномочий, определенных Конституцией, законом Китайской Народной Республики о Региональной Местной Автономии, и другими законами и проводят в жизнь законы и государственную политику, с учетом существующего на месте положения.

По сути, о взаимоотношениях на конституционном уровне в КНР можно говорить, опираясь на статью 118 Конституции, в которой определено что: «Органы самоуправления национальных автономных районов самостоятельно организуют управление экономическим развитием района, руководствуясь при этом государственными планами. При разработке естественных ресурсов и строительстве предприятий в национальных автономных районах, государство должным образом учитывает интересы данных районов»<sup>67</sup>.

Конституция Японии<sup>68</sup> в специальной главе определяет положения об организации власти на местах по принципу «дзити», т. е. самоуправления. В 1947 г. также был принят закон о местном самоуправлении, который

---

<sup>66</sup> Закон об организации местных собраний народных представителей и местных народных правительств, принят в 1982 г. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Всекитайское\\_собрание\\_народных\\_представителей](https://ru.wikipedia.org/wiki/Всекитайское_собрание_народных_представителей).

<sup>67</sup> Конституция Китайской Народной Республики – основной закон Китайской Народной Республики, принят в 1982 году. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_Китайской\\_Народной\\_Республики](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Китайской_Народной_Республики).

<sup>68</sup> Конституция Японии – основной закон Японии, вступивший в силу 3 мая 1947 года. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_Японии](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Японии).

конкретизировал применение конституционных положений в деле организации местного самоуправления.

Законами Японии о местном самоуправлении предусмотрены общие черты их внутреннего построения, определен общий порядок их работы, а также распределены функции между подразделениями и должностными лицами исполнительной власти на местах. Так, непосредственно губернатору подчинены префектурные управления. А мэры городов и старосты, возглавляющие поселковые и деревенские управления, находятся в подчинении у губернаторов и префектурных управлений. Именно мэры и старосты руководят всей повседневной административной деятельностью на местах. В штатах муниципальных управлений всех уровней работают в основном профессиональные чиновники. В Японии действует установка для местных органов самоуправления, предписывающая им при исполнении своих дел руководствоваться стремлением к повышению благосостояния местного населения. Одновременно им рекомендуется достигать в этих вопросах максимальной эффективности при минимальных затратах средств и ресурсов.

В странах Африки, Океании, Северной и Южной Америки, где сохранилось общинное самоуправление коренных народов, до сих пор используются в качестве источников социального регулирования отношений по управлению местными делами обычаи и традиции. При рассмотрении споров между органами общинного самоуправления и государством суды обязаны учитывать местные обычаи и традиции. Это является важной гарантией конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления в доступных и понятных для населения формах.

Обобщая анализ организации местного самоуправления зарубежных стран, можно сделать вывод, что система местного самоуправления в современных государствах включает в себя по вертикали от двух до пяти звеньев. Двухзвенная структура (Россия, Дания, Коста-Рика и др.) и трехзвенная (Италия, Индия и др.) являются наиболее распространенными и удобными с точки зрения государственного и муниципального управления. Четырехзвенная и пятизвенная системы административно-территориального деления встречаются значительно реже. При этом в различных странах существуют серьезные отличия в характере и роли отдельных видов административно-территориальных единиц, в которых действуют органы муниципального управления.

Органы местного самоуправления различаются и по степени централизации взаимоотношений с органами государственной власти. Одна система местного самоуправления построена на принципах прямого подчинения нижестоящих органов вышестоящим (Италия, Франция, ФРГ).

Ряд стран придерживаются откровенно автономной системы, при которой прямое подчинение по вертикали в муниципальном управлении юридически отсутствует, а если на практике и осуществляется, то в очень ограниченной форме (США, Великобритания). В этом случае органы местного самоуправления обладают значительной самостоятельностью. К тому же установлена достаточно широкая система выборности этих органов. В некоторых странах прямая система

соподчиненности осуществляется путем так называемой «координации» деятельности нижестоящих органов.

Иногда деятельность органов местного самоуправления поставлена под прямой контроль специальных государственных органов. Чаще всего они подконтрольны органам министерства внутренних дел (Великобритания). В других странах может создаваться даже специальное подразделение в составе правительства (министерство по делам местного самоуправления – в Японии).

#### **1.4 Принципы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти.**

Принципы любой отрасли права – это основные положения и идеи, выражающие сущность и социальную обусловленность права. Принципы взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти направлены на повышение эффективной работы указанных органов.

Основными принципами взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти являются.

1. «Принцип законности (принцип детальной правовой регламентации общественных отношений, возникающих в процессе взаимодействия органов государственного и муниципального управления) – является основополагающим во взаимоотношениях между любыми органами государственного и муниципального управления»<sup>69</sup>. Этот принцип воплощается в части 2 статьи 15 Конституции РФ<sup>70</sup> и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ: органы государственной власти и органы местного самоуправления при взаимодействии данного принципа обязаны соблюдать Конституцию РФ и федеральные и региональные нормативно-правовые акты.

Н.С. Бондарь подчеркивает что: «законность – имманентная характеристика местного самоуправления»<sup>71</sup>. Она получила свое отражение уже в самом определении этого понятия в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ, где прямо указывается, что: «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»<sup>72</sup>.

Примером исполнения принципа могут служить нормы Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ специально оговаривающие обращенные к главе

---

<sup>69</sup> Мильшин, Ю.Н., Чаннов, С.Е. Муниципальное право России: учебное пособие / Ю.Н. Мильшин, С.Е. Чаннов. – <https://www.lawmix.ru/commlaw/1952>.

<sup>70</sup> Часть 2 статьи 15 Конституции РФ «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». – СПС «Гарант».

<sup>71</sup> Бондарь, Н.С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / Н.С. Бондарь. – <https://static.my-shop.ru/product/pdf/184/1831966.pdf>.

<sup>72</sup> Статья 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Местное управление». – СПС «Гарант».

муниципального образования, главе местной администрации, депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления требования соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены в рамках Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273–ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>73</sup>.

Исполнение принципа законности проявляется в актах прокурорского реагирования. Прокуратура в порядке надзора следит за исполнением федеральных законов, законов субъектов РФ и уставов муниципальных образований, органами и должностными лицами местного самоуправления, за соблюдением ими прав и свобод человека и гражданина.

При передаче отдельных государственных полномочий, путем издания нормативных правовых актов, противоречащих федеральным законам, законам субъектов РФ и уставов муниципальных образований, прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами местного самоуправления и должностными лицами, опираясь на статью 22 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными и вносит представление об устранении нарушений закона<sup>74</sup>.

2. Принцип самостоятельности – органы местного самоуправления, будучи отделенными от системы органов государственной власти, самостоятельно реализуют полномочия, предусмотренные как в Конституции РФ, так и в статьях 16, 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ, в рамках своих предметов ведения, поэтому вмешательство органов государственной власти недопустимо.

3. Принцип взаимного согласия органов государственной власти и органов местного самоуправления при выработке совместного решения. При принятии нормативно-правовых актов органы местного самоуправления должны руководствоваться положениями, утверждёнными органами государственной власти в федеральных конституционных законах, федеральных законах, Указах Президента, постановлениях Правительства, нормативно-правовых актах федеральных ведомств.

4. Принцип обеспеченности ресурсами при реализации вопросов, требующих совместного решения. Родоначальником данного принципа является статья 18 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяющая круг тех субъектов, которые вправе оказать помощь органам МСУ<sup>75</sup>. Это органы федеральной государственной власти и органы государственной власти субъектов МСУ. Речь идет не только о финансовых, но и о материальных, человеческих и

---

<sup>73</sup> Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273–ФЗ «О противодействии коррупции». – СПС «Гарант».

<sup>74</sup> Статья 22 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации. Полномочия прокурора». – СПС «Гарант».

<sup>75</sup> Статья 18 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления». – СПС «Гарант».



правовых ресурсах. Его правовое закрепление устанавливается непосредственно во всех законах субъектов Российской Федерации и выражается в передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

5. Принцип взаимной ответственности предполагает не только ответственность органов местного самоуправления перед государственными органами, предусмотренную статьей 75 главы 10 закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но и наступление ответственности самих государственных органов перед муниципалитетами<sup>76</sup>.

6. Принцип гласности (принцип взаимной гласности и информированности). Данный принцип базируется на нескольких началах, первое из которых – конституционное, закрепляющие, что «органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом»<sup>77</sup>. Хотя Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ не содержит понятия «гласность», его заменяет слово «информирование», которое прописано в части полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Закон называет:

- 1) «учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, кроме тех которые ограничены Законом;
- 2) обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения;
- 3) доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации;
- 4) наличие в собственности имущество, предназначенное для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации»<sup>78</sup>.

Закон также говорит о том, что органы местного самоуправления могут выступать соучредителями межмуниципального печатного средства массовой информации.

В законодательстве закрепляются различные механизмы обеспечения принципа гласности и способы получения жителями муниципального образования информации о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

В пункте 2 статьи 47 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сказано: «муниципальные нормативные правовые акты,

---

<sup>76</sup> Статья 75 главы 10 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления». – СПС «Гарант».

<sup>77</sup> Часть 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации. – СПС «Гарант».

<sup>78</sup> Пункт 7 части 1 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования)»<sup>79</sup>.

Для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов и соглашений органы местного самоуправления вправе также использовать сетевое издание. В соответствии с пунктом 3 статьи 47 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» «порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, соглашений, заключаемых между органами местного самоуправления, устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом»<sup>80</sup>. Тем самым с помощью обнародования нормативных правовых актов реализуется принцип гласности.

Принцип гласности проявляется в информировании населения о заседаниях представительных органов местного самоуправления, о вопросах решаемых выборными и другими органами местного самоуправления и итогах принятых решений.

7. Принцип целесообразности и соблюдения общегосударственных интересов – на стадии принятия юридически-значимых документов (наделения полномочиями, установления контроля) и органы государственной власти и органы МСУ должны понимать конечную цель своих действий и предвидеть результат, который должен, в конечном счете, соответствовать общегосударственным интересам. В противном случае решения, законодательные акты и соглашения государственных органов подлежат отмене.

8. Принцип равноправия. Этот принцип вытекает из двух начал:

- 1) органы государственной власти и органы местного самоуправления – это равные субъекты права, которые имеют одинаковый объем прав и обязанностей;
- 2) между органами местного самоуправления устанавливается равенство, например в принятии полномочий от государственных органов.

С.Ю. Наумов в своем пособии «Система государственного управления» выделяет следующие принципы.

1. «Принцип единства целей и задач в обеспечении прав и свобод человека и гражданина, в реализации общегосударственных интересов. Деятельность органов государственной власти должна быть направлена на консолидацию интересов единственного источника власти – народа, при этом, не нарушая его конституционные права и свободы, поскольку эти права и свободы в соответствии с Конституцией: «являются высшей ценностью». Органы местного

---

<sup>79</sup> Пункт 2 статьи 47 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Вступление в силу муниципальных правовых актов». – СПС «Гарант».

<sup>80</sup> Пункт 3 статьи 47 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Вступление в силу муниципальных правовых актов». – СПС «Гарант».

самоуправления создаются как одна из форм реализации граждан (населения) прав и свобод, выраженная в решении вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, тем самым население-граждане страны способны самостоятельно осуществлять свои права и свободы.

2. Принцип всесторонней государственной поддержки осуществления и развития местного самоуправления. Примером государственной поддержки органов местного самоуправления может являться предоставление последним субвенций и субсидий за счет средств федерального бюджета на основании Бюджетного кодекса РФ.

3. Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. основополагающий принцип по взаимодействию органов государственной власти и органов местного самоуправления, содержится в статьях 14–16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ и заключается в том, что указанные органы должны при принятии нормативно-правых актов, действовать в рамках своих полномочий. При этом органы МСУ вправе наделяться отдельными государственными полномочиями.

4. Принцип невмешательства органов государственной власти в компетенцию органов местного самоуправления. Этот принцип вытекает из пункта 4 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также статьи 12 Конституции РФ и он гласит: «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

5. Принцип субсидиарности. Принцип субсидиарности предусматривает четкое вертикальное разделение прав и обязанностей органов местного самоуправления и органов государственной власти, при осуществлении передаваемых на муниципальном территориальном уровне отдельных государственных полномочий.

6. Принцип контроля. Органы государственной власти осуществляют контроль, в рамках реализации своих полномочий по каждой сфере. Контроль и надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления осуществляют органы прокуратуры Российской Федерации, а также государственные органы, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

7. Принцип недопустимости ущемления интересов других муниципальных образований. Осуществление полномочий одного муниципального образования не должно входить на территорию другого муниципального образования. Этот принцип выступает своего рода специфическим индикатором, определяющим степень свободы и защищенности муниципальных образований»<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Наумов, С.Ю. Система государственного управления / С.Ю. Наумов // – М.: Изд-во Форум, 2008 г. – 304 с.

Принципы взаимодействия – это тот фундамент, на котором строятся все взаимоотношения между органами государственной власти и местного самоуправления. На сегодняшний день эти принципы не закрепляются законодательно, в связи с чем, по нашему мнению, целесообразно проработать точное толкование этих основополагающих начал и прописать их в главу 3 «Вопросы местного значения» Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131–ФЗ. Это способствовало бы более глубокому пониманию сущности взаимодействия.

## 2 ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

### 2.1 Разграничение полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти

«Один из самых важных и сложных вопросов организации местного самоуправления – распределение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и его субъектов, с одной стороны, и органами местного самоуправления с другой»<sup>82</sup>.

Как справедливо отмечает А.А. Уваров «поскольку преобладающее «энергетическое» воздействие в системе местного самоуправления все-таки имеют его органы, которые являются как бы государственной составляющей этой системы, большую важность для определения стратегии и тактики развития местного самоуправления в России представляет исследование проблемы разграничения»<sup>83</sup>.

Характеризуя понятие «полномочия», советский и российский учёный-правовед, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, заслуженный деятель науки Российской Федерации Ю.А. Тихомиров отмечал, что «публичная сфера предполагает соединенность прав и обязанностей в формулу «полномочия» как прав обязанность, которую нельзя не реализовать в публичных интересах»<sup>84</sup>.

Таким образом, полномочия – это права, которыми наделен каждый уровень власти и управления для выполнения возложенных на него функций, но одновременно это и обязанность выполнять данные функции.

Полномочия нельзя рассматривать отдельно от компетенции, поскольку первые входят в структуру последних. Понятие «компетенция» происходит от латинского «competere» – добиваться, соответствовать, подходить. Юридические словари определяют компетенцию как совокупность установленных нормативно-правовыми актами задач, функций, прав и обязанностей (полномочий) государственных органов, должностных лиц, общественных организаций, коммерческих и некоммерческих организаций<sup>85</sup>.

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации определение дефиниции «компетенция» также не нашла своего разрешения, но общая позиция характеризует компетенцию в виде совокупности полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленными Конституцией Российской Федерации и конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации. На уровне МСУ также предлагалось отказаться от применения этого

---

<sup>82</sup> Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. – <https://studfiles.net/preview/430596/>.

<sup>83</sup> Уваров, А.А. Местное самоуправление в соотношении с государственной властью / А.А. Уваров. – <http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/mestnoe-samoupravlenie-v-sootnoshenii-s-gosudarstvennoj-vlastju.html>.

<sup>84</sup> Еремин, А.М. Соотношение дефиниций «компетенция» и «полномочие» применительно к Росимуществу / А.М. Еремин. – <http://lawlibrary.ru/article2339917.html>.

<sup>85</sup> Тихомиров, М.Ю. Юридическая энциклопедия / М.Ю. Тихомиров. – <https://nashol.com/2012061065522/uridicheskaya-enciklopediya-tihomirova-l-v-tihomirov-m-u-1997.html>.

термина или более четко определить его содержательные рамки<sup>86</sup>. Но отказываться от использования понятия вопросов местного значения нет оснований, тем более что это понятие конституционное. Речь надо вести именно о его уточнении и последовательном отграничении от понятия полномочий.

Компетенция органа, как совершенно справедливо отмечал Б.М. Лазарев: «очерчивается путем указания на функции, которые возложены на орган применительно к той или иной сфере деятельности»<sup>87</sup>. Однако «функции не только очерчивают компетенцию, но и отражаются в ней»<sup>88</sup>.

«Орган государства не должен ни уклоняться от реализации своей компетенции, ни выходить за ее пределы. Наделение органа исполнительной власти определенной компетенцией означает распределение полномочий между входящими в его структуру подразделениями и должностными лицами. Специфика компетенции заключается в том, что она всегда имеет активную направленность. Органы исполнительной власти создаются не для бездействия, а для того, чтобы решались задачи, поставленные перед государством в целом или в определенной сфере общественной жизни, в которой те или иные органы исполнительной власти представляют государство»<sup>89</sup>.

Для соотношения полномочий и компетенций следует обратиться к термину из европейского права «субсидиарность». В Европейской хартии местного самоуправления предусматривается, что осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии»<sup>90</sup>.

Таким образом, «принцип subsidiarity» позволят закрепить многие вопросы на муниципальном уровне, а в случае передачи полномочий (функций) от высшего органа власти к более низшему все зависит от ряда факторов (объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии).

С учетом принципа subsidiarity местное самоуправление можно определить как особый случай децентрализации, предполагающий решение на низовом уровне ряда важных дел, выраженных в Конституции РФ и в законодательстве в виде вопросов местного значения. Однако если эти вопросы противоречат высшему уровню, то вмешательство становится обязательным.

Основной закон разделяет полномочия на две категории (группы): государственные полномочия (осуществляемые федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ), и полномочия органов местного самоуправления.

---

<sup>86</sup> Бялкина, Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования / Т.М. Бялкина. – <http://www.law.edu.ru/script/cntsource.asp?cntID=100120461>.

<sup>87</sup> Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – <http://lawlibrary.ru/izdanie14215.html>.

<sup>88</sup> Анисимов, П.В. Права человека и правозащитное регулирование: проблемы теории и практики / П.В. Анисимов. – <https://www.lawbook.org.ua/aa/12.00.01/2016/01/17/050483025.doc.html>.

<sup>89</sup> Сапфинова, А.А. Федеральная инспекция труда: компетенция – некоторые проблемы реализации / А.А. Сапфинова. – <http://center-bereg.ru/n2215.html>.

<sup>90</sup> Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.). – СПС «Гарант».

При разграничении полномочий очерчивается конституционный принцип, установленный статьей 12 Конституции Российской Федерации: органы МСУ не входят в структуру органов государственной власти<sup>91</sup>.

Второе различие органов государственной власти и органов МСУ состоит в источнике правового регулирования: если органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ осуществляют свою деятельность на основании статей 71 и 72 Конституции РФ, то орган МСУ – в рамках Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В Конституции Российской Федерации четко выделяются вопросы, относящиеся к исключительной компетенции Российской Федерации, и вопросы, совместного ведения, как Российской Федерации, так и субъектов РФ.

Перечень полномочий вопросов федерального значения установлен статьей 71 и осуществляется Президентом, правительством, Советом Федерации, государственной думой, а перечень вопросов совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ закрепляет статья 72 Конституции. Также указанные органы по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов праве в рамках статьи 76 Конституции РФ издавать федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации. Важное значения имеет формулировка «принимаемые в соответствии с ними», поскольку речь идет о том, что законы или иные акты регионов будут иметь юридическую силу только тогда, когда они не будут противоречить вопросам совместного ведения.

Помимо собственных полномочий в процессе осуществления своей деятельности государственные органы обоих уровней имеют конституционное право, предусмотренное подпунктом «н» пунктом 1 статьи 72 Конституции, устанавливая общие принципы организации системы местного самоуправления, которые выражаются в виде полномочий федеральных и региональных органов государственной власти и устанавливаются непосредственно законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Наряду с государственными полномочиями органы местного самоуправления имеют свои собственные, которые ввиду конституционного принципа хоть и отелены от государственных, но в тоже время имеют с ним схожие государственные и общественные начала.

В научной и учебной литературе местные полномочия понимаются как: «закрепляемые нормами муниципального права за населением, органами и должностными лицами местного самоуправления, за муниципальными образованиями в целом как субъектами правовых отношений права и обязанности, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления»<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> Статья 12 Конституции РФ «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». – СПС «Гарант».

<sup>92</sup> Безруков, А.В. Конституционное право России / А.В. Безруков // – М.: Изд-во Юстицинформ, 2015 г. – 302 с.

Для разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти объектов в области местного самоуправления приведем соотносительную таблицу (таблица 1), на основании статей 5, 6 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таблица 1 – Соотношение полномочий органов государственной власти и органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления

<p>Полномочия федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления (пункт 1 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».)</p>	<p>Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления (пункт 1 статьи 6 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)</p>
<p>Определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, устанавливаемых настоящим Федеральным законом; правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами в порядке, установленном Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».</p>	<p>Правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».</p>



Полномочия МСУ сочетают в себе две формы: вопросы местного значения, и отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. В первую входят полномочия, заключающие в себе властные или организационно-властные способы решения вопросов местного значения (например, издание муниципальных правовых актов, создание муниципальных предприятий и учреждений, во вторую – отдельные (конкретные) полномочия, предоставляемые государственными органами для решения вопросов местного значения. Если в первом случае речь идет о властных и организационно-властных мерах решения вопросов местного значения, то во втором – о раскрытии содержания этих вопросов. В обоих случаях полномочия выступают правовыми инструментами решения вопросов местного значения.

«Вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения различных сфер жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно»<sup>93</sup>.

Речь идет именно о сферах, а не о направлении в жизнедеятельности, так как сфера обычно касается одной или нескольких отраслей управления местными делами (например, организации здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства), а направление – межотраслевое понятие. Оно проникает во все сферы деятельности, определяет подходы к решению вопросов, затрагивающих все сферы (например, противодействие коррупции).

Таким образом, «вопросы местного значения в системе действующего законодательства – это сферы и направления самостоятельной, в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, деятельности населения и органов местного самоуправления, имеющей целью непосредственное обеспечение условий достойной жизни населения муниципальных образований»<sup>94</sup>.

Различные авторы по муниципальному праву определили, что вопросы местного значения:

- 1) «определяют области жизнедеятельности населения, в пределах которых реализуются полномочия местного самоуправления»<sup>95</sup>;
- 2) это «сферы, направления, предметы ведения, в которых субъекты местного самоуправления вправе и обязаны действовать»<sup>96</sup>;
- 3) «они обозначают сферы общественных отношений, на которые распространяются полномочия субъектов местного самоуправления»<sup>97</sup>.

Законодатель вопросы местного значения поделил в зависимости от вида муниципального образования. В статьях 14–16 главы 3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ он разделил вопросы поселения, вопросы

<sup>93</sup> Абзац 12 пункт 1 статьи 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

<sup>94</sup> Уваров, А.А. Перераспределение полномочий органов местного самоуправления (анализ законодательных новаций) / А.А. Уваров. – <http://отрасли-права.рф/article/22827>.

<sup>95</sup> Кутафин, О.Е., Фадеев, В.И. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – <https://studfiles.net/preview/5947549/>.

<sup>96</sup> Авакьян, С.А. Муниципальное право России: учебник / С.А. Авакьян. – <https://studfiles.net/preview/4115294/>.

<sup>97</sup> Дмитриев, Ю.А. Муниципальное право: учебник / Ю.А. Дмитриев. – <http://bookre.org/reader?file=1351847&pg=20>.

муниципального района и вопросы городского округа<sup>98</sup>. В последние годы в этих статьях появились нормы, определяющие конкретные полномочия органов местного самоуправления.

Например, «предоставление помещений для работы на обслуживаемом административном участке сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции» (п. 9 ч. 1 ст. 16; п. 9.1 ч. 1 ст. 15; п. 33.1 ч. 1 ст. 16 Федерального Закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ), «выдача разрешений на установку рекламных конструкций и аннулирование таких разрешений» (п. 26.1 ч. 1 ст. 16 Федерального Закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ) и пр.

Появление этих полномочий в главе 3 Федерального Закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ произошло, из-за недостаточного понимания самого термина «вопросы местного значения». Первоначальная редакция Федерального Закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ не разграничивала понятия «вопросы местного значения» и «полномочия», в результате возникла путаница в различных сферах влияния. На сегодняшний день в связи с этим также имеются определенные трудности, поскольку законодатель оставил не решенным вопрос о том, что есть полномочие.

Ответ на этот вопрос дает часть 1 статьи 132 Конституции РФ, устанавливающая общий перечень вопросов МСУ: «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения»<sup>99</sup>. Но эти полномочия относятся только к одному виду полномочий – конституционным, не устанавливающие собственные и факультативные (не отнесенные к вопросам МСУ) полномочия.

Единственная норма, позволяющая понять сущность полномочий местного самоуправления – это часть 1 статьи 17 Федерального Закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают следующими полномочиями:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;
- 2) установление официальных символов муниципального образования;
- 3) создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;
- 4) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными

---

<sup>98</sup> Глава 3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Вопросы местного значения». – СПС «Гарант».

<sup>99</sup> Глава 8 Конституции РФ «Местное самоуправление». – СПС «Гарант».

предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;

4.1) утратил силу с 1 мая 2019 г. – Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87–ФЗ;

4.2) полномочиями по организации теплоснабжения, предусмотренными Федеральным законом «О теплоснабжении»;

4.3) полномочиями в сфере водоснабжения и водоотведения, предусмотренными Федеральным законом «О водоснабжении и водоотведении»;

4.4) полномочиями в сфере стратегического планирования, предусмотренными Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172–ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

5) организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

б) организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

6.1) разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов, требования к которым устанавливаются Правительством Российской Федерации.

7) учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации;

8) осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

8.1) организация профессионального образования и дополнительного профессионального образования выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, организация подготовки кадров для муниципальной службы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об образовании и законодательством Российской Федерации о муниципальной службе;

8.2) утверждение и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация

проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;

9) иными полномочиями в соответствии с настоящим Федеральным законом, уставами муниципальных образований»<sup>100</sup>.

Указанные выше полномочия принимаются Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: «По вопросам, отнесенным в соответствии со статьями 14, 15 и 16 настоящего Федерального закона к вопросам местного значения, федеральными законами, уставами муниципальных образований могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов местного значения, а в случае, предусмотренном частью 3 статьи 16.2 настоящего Федерального закона, указанные полномочия могут устанавливаться законами субъектов Российской Федерации»<sup>101</sup>.

Таким образом, полномочия городских, сельских поселений, муниципальных районов и городских округов устанавливается на уровне государственной власти, а полномочия в городских округах, в которых в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования – на уровне государственной власти субъектов РФ.

Исключительные полномочия предоставлены городам, имеющие статус «город федерального значения» в части организации и утверждения правил благоустройства. Для них в соответствии с абзацем 2 пунктом 1.1 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ принимаются отдельные законы субъектов Российской Федерации. Отметим, что особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения определяются статьей 79, абзац 4 пункт 3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, которой конкретизирует положения пункта 1.1 статьи 17: «Законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения могут быть предусмотрены особенности осуществления отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации – городов федерального значения, переданных органам местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, в случае, если осуществление данных полномочий не потребует расходов за счет средств бюджетов городов федерального значения и (или) местных бюджетов, а также материальных средств»<sup>102</sup>.

Полномочия, установленные органами государственной власти органам государственной власти субъектам РФ, способны перераспределяться в рамках реализации абзаца 1 пункта 1.2 статьи 17: «Законами субъекта Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного

---

<sup>100</sup> Глава 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения». – СПС «Гарант».

<sup>101</sup> Пункт 1.1 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. – СПС «Гарант».

<sup>102</sup> Абзац 4 пункт 3 статьи 79 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. – СПС «Гарант».

самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации»<sup>103</sup>. Перераспределение полномочий означает возможность органов государственной власти субъектов РФ осуществлять некоторые полномочия органов местного самоуправления. На первый взгляд, устанавливая реординационные связи путем перераспределения полномочий, нарушается конституционный принцип отделённости народной власти от государственной власти, поскольку перераспределение обязывает принимать на себя обязательства, связанные с приобретением дополнительных полномочий.

Но это не совсем так. А.А. Уваров в своей статье «Перераспределение полномочий органов местного самоуправления (анализ законодательных новаций)» отмечает: «...признавая право сначала за федеральным законодателем, затем за законодателем субъекта РФ устанавливать, перераспределять и разграничивать полномочия органов местного самоуправления, не вполне логично было бы упрекать их в том, что они нарушают конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления и непропорционально вмешиваются в решение вопросов местного значения путем перераспределения ими же установленных полномочий органов местного самоуправления государственным органам власти...»<sup>104</sup>.

Дело все в том, что усиление государственных начал на органы МСУ наблюдается лишь на первый взгляд, поскольку согласно закону о местном самоуправлении эти органы вправе участвовать в осуществлении государственных полномочий на добровольной основе, за счет собственных доходов местных бюджетов. Кроме того часто перераспределение полномочий сопровождается передачей материальных средств и финансового обеспечения в виде субвенций из соответствующих бюджетов, что безусловно выгодно муниципалитету.

Важное и вместе с тем интересное положение при анализе абзаца 1 пункта 1.2 статьи 17 занимает определение срока при перераспределении полномочий. Оно «допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года». Данная формулировка была введена Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136–ФЗ<sup>105</sup>.

Этим актом изменился не только пункт 1.2 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ, но и пункт 6.1 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184–ФЗ<sup>106</sup>. Установленная законодателем норма означает,

---

<sup>103</sup> Абзац 1 пункта 1.2 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ. – СПС «Гарант».

<sup>104</sup> Уваров, А.А. Перераспределение полномочий органов местного самоуправления (анализ законодательных новаций) / А.А. Уваров. – <http://отрасли-права.рф/article/22827>.

<sup>105</sup> Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136–ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

<sup>106</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184–ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». – СПС «Гарант».

что пока осуществляет свою деятельность представительный орган (например, в Челябинской области это Законодательное собрание) переданное полномочие будет правомочно.

Абзац 2 пункта 1.2 статьи 17 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ гласит: «Не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также полномочий, предусмотренных пунктами 1, 2, 7, 8 части 1 статьи 17 и частью 10 статьи 35 настоящего Федерального закона»<sup>107</sup>.

Из анализа данного абзаца видно, что эта норма вытекает из пункта 1 статьи 132 Конституции РФ предусматривающей самостоятельность органов местного самоуправления по установлению местных налогов, бюджета, управлению муниципальной собственностью и общественного порядка.

Интересным в этой связи представляется судебная практика. Заместитель прокурора Республики Мордовия обратился с административным иском в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации. Поводом обращения апелляционного представления заместителя прокурора Республики Мордовия стало решение Верховного Суда Республики Мордовия от 26 июля 2016 г., в котором было отказано в удовлетворении административного искового заявления<sup>108</sup>.

Административный истец полагал, что государственным Собранием Республики Мордовия принят Закон Республики Мордовия от 27 февраля 2015 г. № 1–3 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена»<sup>109</sup>, который должен быть признан недействительным в силу того, что он противоречит в части перераспределения полномочий и принят с нарушением статьи 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137–ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»<sup>110</sup>, что повлекло нарушение компетенции органов местного самоуправления сельских поселений и нарушает права неопределенного круга лиц на обращение по вопросам предоставления земельных участков в уполномоченные органы.

В апелляционном представлении участвующий в деле прокурор просил отменить судебный акт и принять по делу новое решение об удовлетворении

---

<sup>107</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

<sup>108</sup> Решение Верховного Суда Республики Мордовия от 26 июля 2016 г. № 18–КГ16–65. – <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-26072016-n-18-kg16-65/>.

<sup>109</sup> Закон республики Мордовия от 27 февраля 2015 г. № 1–3 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена». – СПС «Гарант».

<sup>110</sup> Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137–ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». – СПС «Гарант».

заявленных требований, поскольку ранее судом неправильно истолкованы нормы материального права, регламентирующие порядок перераспределения полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также нормы, предусматривающие возможность наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев апелляционную жалобу, отменила решение Верховного Суда Республики Мордовия от 26 июля 2016 г., признав не действующим Закон Республики Мордовия от 27 февраля 2015 г. № 1–3 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена».

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции указал, что оспариваемым нормативным правовым актом органы местного самоуправления муниципальных районов правомерно наделены государственными полномочиями субъекта Российской Федерации, которые, в свою очередь, были переданы Республике Мордовия от органов местного самоуправления поселений в соответствии с Законом.

При этом суд, исходя из последовательности введения в действие пункта 4 статьи 2 и статьи 3.3 Закона от 25 октября 2001 г. № 137–ФЗ, пришел к выводу, что субъектам Российской Федерации предоставлялась возможность перераспределить полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в порядке, не предусмотренном пунктом 2 статьи 3.3 названного закона.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что указанные выводы основаны на неверном толковании норм материального права.

В соответствии с частью 1 статьи 130 и частью 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации: «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью»<sup>111</sup>. «Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству»<sup>112</sup>.

Исчерпывающий перечень вопросов, решение которых отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), для решения которых органы

---

<sup>111</sup> Часть 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации. – СПС «Гарант».

<sup>112</sup> Часть 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации. – СПС «Гарант».

местного самоуправления могут наделяться согласно пункта 6 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184–ФЗ: «...органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации по решению вопросов, указанных в пункте 2 настоящей статьи...»<sup>113</sup>.

При этом решение вопросов по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, данным перечнем не предусмотрено.

Пункт 2 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ вытекает из конституционной нормы о том, что местное самоуправление – одна из форм реализации народом своей власти и указанные органы вправе привлекать граждан на добровольной основе к социально-значимым работам: «Органы местного самоуправления поселений, органы местного самоуправления городских округов, органы местного самоуправления городских округов с внутригородским делением, органы местного самоуправления внутригородских районов вправе в соответствии с уставами муниципальных образований принимать решение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для поселения, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района работ (в том числе дежурств) в целях решения вопросов местного значения поселений, предусмотренных пунктами 7.1–9, 15 и 19 части 1 статьи 14 настоящего Федерального закона, вопросов местного значения городских округов, городских округов с внутригородским делением, предусмотренных пунктами 7.1–11, 20 и 25 части 1 статьи 16 настоящего Федерального закона, вопросов местного значения внутригородских районов, предусмотренных пунктами 4, 8 и 10 части 1 статьи 16.2 настоящего Федерального закона»<sup>114</sup>.

Отдельные полномочия предоставляются закрытым административно-территориальным образованиям (ЗАТО). Это определяется как пунктом 2.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так и Законом РФ «О закрытом административно-территориальном образовании»<sup>115</sup>.

Так, в соответствии пунктам 2.1 Закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ: «Органы местного самоуправления муниципальных образований в случае включения в их границы территорий, ранее входивших в закрытые административно-территориальные образования, в отношении которых Президентом Российской Федерации принято решение о преобразовании или об упразднении, в порядке, установленном Законом Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297–1 «О закрытом административно-территориальном образовании», «...ведут учет граждан, сохранивших право на получение

---

<sup>113</sup> Пункт 6 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184–ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». – СПС «Гарант».

<sup>114</sup> Пункт 2 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – СПС «Гарант».

<sup>115</sup> Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».



социальной выплаты для приобретения жилого помещения за границами указанных территорий, определяют размер указанной выплаты, осуществляют контроль за соблюдением гражданами условий ее получения, а также имеют право оплачивать стоимость проезда граждан и членов их семей от прежнего места жительства до нового места жительства и стоимость провоза багажа»<sup>116</sup>.

В частности, закрытым административно-территориальным образованием является Озерский городской округ. В соответствии с пунктом 2 главы 5 Устава Озерского городского округа принятого решением Собрания депутатов Озерского городского округа от 28 декабря 2016 г. № 240: «правовую основу местного самоуправления городского округа составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), Устав (Основной Закон) Челябинской области, законы и иные нормативные правовые акты Челябинской области, настоящий Устав, решения, принятые на местных референдумах, и иные муниципальные правовые акты»<sup>117</sup>.

Особенностью деятельности ЗАТО: «служит структура, порядок формирования, полномочия и ответственность органов местного самоуправления городского округа закрытого административно-территориального образования» – пункт 1 статьи 4 Федерального закона от 14 июля 1992 г. № 3297–1 «О закрытом административно-территориальном образовании»<sup>118</sup>.

Пункт 2 статьи 4 Федерального закона ЗАТО, по сути, наделяет дополнительными полномочиями «органы местного самоуправления закрытого административно-территориального образования:

- 1) координируют деятельность организаций и (или) объектов, подразделений охраны, полиции, гражданской обороны и иных служб при угрозе возникновения
- 2) чрезвычайных ситуаций;
- 3) разрабатывают схемы оповещения и эвакуации населения в случаях аварий на территориях организаций и (или) на объектах либо при их угрозе. В случае возникновения опасности для жизни и здоровья населения закрытого административно-территориального образования в результате аварии на территории организации и (или) на объекте глава закрытого административно-территориального образования совместно с руководителями организации и (или)

---

<sup>116</sup> Статья 7 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297–1 «Меры государственной поддержки граждан, проживающих и (или) работающих в закрытом административно-территориальном образовании». – СПС «Гарант».

<sup>117</sup> Глава 5 Устава Озерского городского округа Челябинской области от 28 декабря 2016 г. № 240 «Правовая основа местного самоуправления городского округа». – <http://www.ozerskadm.ru/regulatory/constitution/>.

<sup>118</sup> Статья 4 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297–1 «Особенности организации местного самоуправления в закрытом административно-территориальном образовании». – СПС «Гарант».

объекта осуществляет меры по спасению и охране жизни и здоровья людей, защите их прав, сохранению материальных ценностей, а при необходимости до начала работы соответствующих органов, образуемых Правительством Российской Федерации, принимает решение об эвакуации населения;

4) участвуют совместно с руководителями организаций и (или) объектов, по роду деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования, и органами федеральной службы безопасности в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, в определении пропускного режима в закрытом административно-территориальном образовании, за исключением режимных территорий организаций и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон;

5) по согласованию с органами федеральной службы безопасности имеют право давать разрешение на въезд граждан в закрытое административно-территориальное образование и выезд из него, за исключением режимных территорий организаций и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон;

б) осуществляют контроль за санитарно-эпидемиологическим, радиационным и экологическим состоянием территорий закрытого административно-территориального образования, за исключением режимных территорий организаций и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон, которые подлежат ведению уполномоченных на то государственных контрольных и надзорных органов. Органы местного самоуправления информируются о результатах проверок;

7) вносят предложения в соответствующие органы государственного и военного управления о проведении инспекционных проверок по соблюдению особого режима и обеспечению достаточных мер для защиты населения закрытого административно-территориального образования от воздействия радиоактивных и других материалов, представляющих повышенную опасность;

8) выступают заказчиком на строительство и ремонт жилого помещения, объектов социальной инфраструктуры, в том числе на основе долевого участия юридических лиц, расположенных на его территории;

9) ведут учет граждан, претендующих на получение социальной выплаты в соответствии с пунктом 2 статьи 7 настоящего Закона, и определяют размер указанной социальной выплаты;

10) осуществляют оплату стоимости проезда граждан, указанных в пункте 2.1 статьи 7 настоящего Закона, и членов их семей от прежнего места жительства до нового места жительства и стоимости провоза багажа»<sup>119</sup>.

Пункт 3 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ говорит о самостоятельности полномочий органов местного самоуправления: «Полномочия органов местного самоуправления, установленные настоящей

---

<sup>119</sup> Пункт 2 статьи 4 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «Особенности организации местного самоуправления в закрытом административно-территориальном образовании». – СПС «Гарант».

статьей, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных образований самостоятельно»<sup>120</sup>.

Анализ понятия «Самостоятельность», был раскрыт в разделе 1.2 настоящей дипломной работы. Оно вытекает из конституционных положений статьи 12 Конституции РФ и проявляется в недопустимости одного муниципалитета вмешиваться в дела другого, там самым не ущемляя интересы последнего<sup>121</sup>.

На практике должностные лица МСУ, при осуществлении своих самостоятельных полномочий, должны помнить об одном из принципов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления – принцип единства целей и задач, в структуру которого входит их самостоятельность.

С переходом России к новому политическому курсу в Конституции 1993 года изменились многие основополагающие правовые нормы, встал вопрос, о механизме применения федеральных нормативных правовых актов, принятых ещё в годы советской власти. На уровне муниципального права законодатель уточнил этот момент в пункте 4 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установив, что: «В случае, если в соответствии с федеральным законом и (или) законами субъектов Российской Федерации полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации переходят к органам местного самоуправления, правовые акты органов исполнительной власти РСФСР, правовые акты федеральных органов исполнительной власти, правовые акты краевых, областных, городских (городов республиканского подчинения) Советов народных депутатов или их исполнительных комитетов, краевых, областных, городских (городов федерального значения) администраций, правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, полномочия по принятию которых перешли к органам местного самоуправления, действуют в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации, до принятия органами местного самоуправления и вступления в силу муниципальных правовых актов, регулирующие соответствующие правоотношения. Со дня вступления в силу муниципальных правовых актов, регулирующие соответствующие правоотношения, ранее принятые правовые акты органов исполнительной власти РСФСР, правовые акты федеральных органов исполнительной власти, правовые акты краевых, областных, городских (городов республиканского подчинения) Советов народных депутатов или их исполнительных комитетов, краевых, областных, городских (городов федерального значения) администраций, правовые акты органов государственной

---

<sup>120</sup> Пункт 3 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

<sup>121</sup> Статья 12 Конституции РФ «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно». – СПС «Гарант».

власти субъектов Российской Федерации, которыми урегулированы такие правоотношения, не применяются»<sup>122</sup>.

Таким образом, полномочие, которым орган местного самоуправления был наделен в период исполнительной власти РСФСР, имеет право на существование, если оно не идет в противовес Российскому законодательству и утрачивает силу со дня принятия нового правового акта.

Одной из форм взаимодействия при разграничении полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления служит осуществление субъектами временных полномочий. Закон о местном самоуправлении 2003 года в статье 75 предусматривает случаи, по которым это возможно и невозможно.

«Отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации в случае:

- 1) если в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в соответствии с настоящим Федеральным законом;
- 2) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышающая 30 процентов собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;
- 3) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом»<sup>123</sup>.

При возникновении данных ситуаций, высшее должностное лицо субъекта РФ принимает решение об осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта РФ временных полномочий. Обязанность, по принятию такого решения наступает по решению либо представительного органа местного самоуправления, либо по решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, как прописано в пункте 2 статьи 75 Федерального закона

---

<sup>122</sup> Абзац 1 пункт 4 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

<sup>123</sup> Пункт 1 статьи 75 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления». – СПС «Гарант».

от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ: «принимаемого большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов».

Согласно пункта 3 статьи 75 установлен перечень ситуаций, когда: «Не могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия органов местного самоуправления по принятию устава муниципального образования, внесению в него изменений и дополнений, установлению структуры органов местного самоуправления, изменению границ территории муниципального образования, преобразованию муниципального образования»<sup>124</sup>.

Если все же представительный орган местного самоуправления или законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации принял решение об осуществлении временных полномочий, высшее должностное лицо субъекта РФ издает указ о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления, требования к которому установлены в пункте 2 статьи 75 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

«...о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления должен (должно) содержать:

- 1) перечень осуществляемых исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими федеральными законами;
- 2) перечень исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) должностных лиц, назначаемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации, на которые (которых) возлагается осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления, с распределением этих полномочий между ними;
- 3) срок, в течение которого исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляются отдельные полномочия органов местного самоуправления и который не может превышать период времени до устранения обстоятельств, предусмотренных пунктом 1 части 1 статьи 75 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- 4) источники и порядок финансирования временного осуществления исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления»<sup>125</sup>.

На сегодняшний день в федеральном законодательстве о местном самоуправлении отсутствует понятие «полномочия местного самоуправления», в

---

<sup>124</sup> Пункт 3 статьи 75 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления». – СПС «Гарант».

<sup>125</sup> Пункт 2 статьи 75 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления». – СПС «Гарант».

связи с этим необходимо внести это определения в статью 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Предполагаем, что это будет приблизительно следующая формулировка: «полномочия местного самоуправления – это способность органов местного самоуправления осуществлять права и нести обязанности в целях непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно».

## **2.2 Передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления**

Реализация передачи органам местного самоуправления государственных полномочий имеет исторические основы. В России органы МСУ всегда исполняли некоторый объем государственных полномочий. Например, к ведению земских учреждений согласно Положению о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. подлежали раскладка государственных денежных сборов, исполнение возложенных на земство потребностей воинского и гражданского управлений, участие в делах почтовой повинности и другие дела, которые вверялись на основании особых уставов, положений или постановлений<sup>126</sup>.

В мировой практике существуют два основных способа предоставления полномочий органам местного самоуправления. Для стран англосаксонской системы характерен принцип *inter vires* – принцип «позитивного регулирования». Данный принцип закрепляет за муниципальными органами право осуществлять лишь те полномочия, которые прямо закрепил закон. Действия, непосредственно не предусмотренные законом, могут быть признаны совершенными с превышением полномочий и отменены. Страны континентального права опираются на противоположный принцип «негативного регулирования», в соответствии с которым местные органы могут осуществлять все действия, прямо не запрещенные законом и не относящиеся к компетенции иных органов.

Каждый из подходов имеет свои достоинства и недостатки для государственной власти и местного самоуправления. Континентальная система на первый взгляд предоставляет больше свободы местному самоуправлению: они как бы сами определяют свою компетенцию, могут принять к рассмотрению любые вопросы, не отнесенные к компетенции других органов власти. Однако в рамках континентальной системы органы местного самоуправления оказываются гораздо менее защищены от произвольного уменьшения объема своих полномочий: государство в любой момент по соображениям целесообразности может расширить сферу своей исключительной компетенции путем одностороннего

---

<sup>126</sup> Пункт 2 главы 1 Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. – [https://ru.wikisource.org/wiki/Положение\\_о\\_губернских\\_и\\_уездных\\_земских\\_учреждениях\\_от\\_1\\_января\\_1864\\_года](https://ru.wikisource.org/wiki/Положение_о_губернских_и_уездных_земских_учреждениях_от_1_января_1864_года).

изменения общенационального законодательства. В англосаксонской системе это сделать не так просто: нормы, устанавливающие компетенцию муниципальных образований, закрепляются, прежде всего, в их уставах, обладают самостоятельной юридической силой и не подлежат автоматическому изменению вслед за изменениями общенационального законодательства.

Передача полномочий – это способ регулирования полномочий органа местного самоуправления, при котором какое-либо полномочие органа государственной власти исключается из его компетенции и включается в компетенцию органов самоуправления.

Передача полномочий это одна из форм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Общее понятие о наделении звучит так: «это исключение какого-либо полномочия из компетенции государственного органа и включение его в компетенцию органа местного самоуправления».

Понятие «наделение» необходимо отличать от понятия – «делеги́рование». Хотя Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ ничего не говорит о нем, в законодательных актах оно встречается. Под «делеги́рованием» понимают предоставление органом государственной власти принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса органам местного самоуправления на один раз, на определенный срок или бессрочно. Примером указания на это понятие служит статья 4 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143–ФЗ (ред. от 23.07.2008) «Об актах гражданского состояния», устанавливающая, что: «полномочия по регистрации актов гражданского состояния могут делегироваться органами государственной власти субъектов РФ органам местного самоуправления»<sup>127</sup>.

Делегирование предусмотрено и Европейской хартией местного самоуправления, принятой в Страсбурге 15 октября 1985 года<sup>128</sup>. Однако статья 4 данной Хартии под делегированием понимает то, что согласно Конституции Российской Федерации и Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» считается наделением государственных полномочий.

В науке муниципального права также отмечается, что в законодательстве «делеги́рование» государственных полномочий с процессуальной точки зрения не регламентировано, постольку в порядке «делеги́рования» органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в нарушение требований, установленных Конституцией: не законом, а иным нормативным актом и без финансирования со стороны государства.

Такая точка зрения действительно имеет право на существование, к тому же на практике: «...на органы местного самоуправления возлагается обязанность по осуществлению отдельных государственных полномочий без соответствующего финансирования не только законами, но и подзаконными актами»<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143–ФЗ «Об актах гражданского состояния». – СПС «Гарант».

<sup>128</sup> Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.). – СПС «Гарант».

<sup>129</sup> Худолей, К.М. Проблемные вопросы осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий / К.М. Худолей. – <https://vivliophica.com/articles/law/62820>.

Возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями закрепляется в главе 4 «Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Понятие «отдельные государственные полномочия» раскрывает пункт 1 статьи 19 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с настоящим Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления»<sup>130</sup>.

Из определения видно: что то, что не входит в вопросы местного значения МСУ (не регулируется статьями 14–16 ФЗ № 131–ФЗ), то является отдельными государственными полномочиями, тем самым норма закона, жестко разграничила вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления.

Согласно абзаца 1 пункта 2 статьи 19: «Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации – законами субъектов Российской Федерации»<sup>131</sup>.

Из данной нормы видно, что государственными полномочиями способны наделять как федеральные органы государственной власти, так и органы государственной власти субъектов РФ. Указанные органы издают нормативные правовые акты как на стадии наделения государственными полномочиями, так и на стадии их реализации (осуществлении) органами МСУ.

Последние органы имеют на это право, в рамках установленного пунктом 1 статьи 20 Федерального закона № 131–ФЗ: «По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением»<sup>132</sup>.

Важное значение имеет вид нормативного акта, который издают органы власти для осуществления отдельных государственных полномочий органами МСУ. При анализе пункта 2 статьи 19 Федерального закона № 131–ФЗ понятно, что наделять государственными полномочиями органы власти способны только

---

<sup>130</sup> Пункт 1 статьи 19 Федерального Закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

<sup>131</sup> Абзац 1 пункт 2 статьи 19 Федерального Закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

<sup>132</sup> Пункт 1 статьи 20 Федерального Закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».



путем издания федеральных и региональных законов, соответственно, как справедливо отмечает законодатель в абзаце 2 пункта 2 статьи 19: «Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам»<sup>133</sup>.

Таким образом, иные возможности (с помощью указов, постановлений, договоров или соглашения) являются недопустимыми. Однако на практике бывают случаи, когда в субъектах РФ передача государственных полномочий производится на основе договоров, заключаемых между государственными и муниципальными органами. В случае ратификации договора законодательным (представительным) органом субъекта Федерации в соответствии с действующим законодательством нет оснований подвергать сомнению правомерность данной правовой формы.

Такая практика, безусловно, противоречит части 2 статьи 132 Конституции РФ<sup>134</sup>.

Что касается осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, то они издаются НПА в виде решений представительного органа МСУ, постановлений и решений главы муниципального образования.

Примерами издания законов на уровне субъектов РФ являются.

1. Закон Челябинской области от 24 ноября 2005 г. № 430–ЗО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по социальной поддержке отдельных категорий граждан».

2. Закон Челябинской области от 28 марта 2013 г. № 478–ЗО «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации проведения на территории Челябинской области мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных».

3. Закон Челябинской области от 22 декабря 2005 г. № 441–ЗО «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по социальному обслуживанию граждан и профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

4. Закон Челябинской области от 29 сентября 2011 г. № 194–ЗО «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области охраны труда».

5. Закон Челябинской области от 27 октября 2005 г. № 411–ЗО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в сфере организации работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав».

---

<sup>133</sup> Абзац 2 пункт 2 статьи 19 Федерального Закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

<sup>134</sup> Часть 2 статьи 132 Конституции РФ «Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». – СПС «Гарант».

6. Закон Челябинской области от 25 декабря 2008 г. № 342–ЗО «О регулировании лесных отношений в Челябинской области».

7. Закон Челябинской области от 27 сентября 2007 г. № 202–ЗО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству».

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ также устанавливает, что: «Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам»<sup>135</sup>.

Таким образом, при издании Закона в сфере наделения органов МСУ отдельными государственными полномочиями федеральный законодатель должен вводить нормы, которые соответствуют федеральным законам. Региональный же законодатель должен учитывать и федеральные, и региональные нормы права.

Более того поскольку вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями являются предметами совместного ведения РФ и ее субъектов у региона существует преимущественное право реализовать свой акт, в случае его противоречия с федеральным законом в рамках части 6 статьи 76 Конституции РФ<sup>136</sup>.

В судебной практике были случаи, когда субъекты принимали законы, противоречащие федеральному законодательству.

Например, заместитель прокурора Оренбургской области обратился в суд заявлением о признании недействующими и не подлежащими применению с момента введения их в действие абзацев 11 и 24 пункта 1 статьи 2 Закона Оренбургской области от 27 ноября 2007 г. № 1731/357–IV–ОЗ «О наделении городских округов и муниципальных районов государственными полномочиями Оренбургской области по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству над несовершеннолетними»<sup>137</sup>.

В обосновании иска административный истец ссылаясь на то, что право субъекта Российской Федерации наделить органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству законом не предусмотрено<sup>138</sup>.

При обосновании своих доводов прокурор руководствовался статьей 3 Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 48–ФЗ «Об опеке и

---

<sup>135</sup> Абзац 2 пункт 2 статьи 19 Федерального Закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

<sup>136</sup> Часть 6 статьи 76 Конституции РФ «В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой настоящей статьи, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации». – СПС «Гарант».

<sup>137</sup> Закон Оренбургской области от 27 ноября 2007 года № 1731/357–IV–ОЗ «О наделении городских округов и муниципальных районов государственными полномочиями Оренбургской области по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству над несовершеннолетними». – [http://orenburg.news-city.info/docs/sistemse/dok\\_iegepo.htm](http://orenburg.news-city.info/docs/sistemse/dok_iegepo.htm).

<sup>138</sup> Решение Оренбургского областного суда от 7 апреля 2009 г. № 3–14/2009. – <https://base.garant.ru/27514213/>.

попечительстве»<sup>139</sup>, указывающей, что отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства регулируются Гражданским кодексом РФ, настоящим Федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258–ФЗ «О внесении изменений и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»<sup>140</sup>, предусматривающего передачу с 1 января 2008 года полномочий по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству органам государственной власти субъектов Российской Федерации, Федеральным законом от 24 апреля 2008 года № 48–ФЗ «Об опеке и попечительстве», статьей 3 Гражданского кодекса РФ<sup>141</sup> и пунктом 7 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184–ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», устанавливающего, что: «полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, могут передаваться законами субъектов Российской Федерации органам местного самоуправления только в случае, если такое право предоставлено им федеральными законами, предусматривающими передачу соответствующих полномочий Российской Федерации»<sup>142</sup>.

Представители ответчика с требованиями прокурора не согласились и в обоснование своих возражений суду пояснили, что органами опеки и попечительства в Оренбургской области являются органы исполнительной власти Оренбургской области: министерство образования, министерство здравоохранения и министерство социального развития.

Законом Оренбургской области «О наделении городских округов и муниципальных районов государственными полномочиями Оренбургской области по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству над несовершеннолетними» городские округа и муниципальные районы наделены лишь полномочиями органа опеки и попечительства, что является допустимым, т. к. согласно подпункта 24.2 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184–ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из

---

<sup>139</sup> Статья 3 Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 48–ФЗ «Об опеке и попечительстве. Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства». – СПС «Гарант».

<sup>140</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258–ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». – СПС «Гарант».

<sup>141</sup> Статья 3 Гражданского кодекса Российской Федерации «Гражданское законодательство и иные акты, содержащие нормы гражданского права». – СПС «Гарант».

<sup>142</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184–ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». – СПС «Гарант».

федерального бюджета) относится, в том числе, решение вопросов об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству.

В соответствии с пунктом 6 статьи 26.3 указанного Федерального закона субъекты Российской Федерации своими законами могут наделять «...органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации по решению вопросов, указанных в пункте 2 настоящей статьи (за исключением подпунктов 1, 2, 4, 6, 13, 22, 23, 32-36, 38-40, 42, 43, 48, 52, 58, 64)»<sup>143</sup>. Подпункт 24.2 пункта 2 указанной статьи (организация и осуществление деятельности по опеке и попечительству) не включен в указанный перечень вопросов, которые не могут быть переданы органам местного самоуправления, следовательно, законом субъекта Российской Федерации вопросы организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству могут быть переданы органам местного самоуправления.

Однако, суд, не согласился с доводами представителя ответчика и постановил удовлетворить административный иск. В мотивированной части суд указал, что ссылка на статью 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ является необоснованной, поскольку в данной статье прямо предусмотрено, что «наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам»<sup>144</sup>.

Суд указал на то, что в данном случае наделение муниципальных районов и городских округов Оренбургской области полномочиями опекуна и попечителя, а также самостоятельным правом возбуждать в судах дела, участвовать в судебных заседаниях и давать, как орган опеки и попечительства, заключения по рассматриваемым делам произведено в нарушение федерального законодательства, что в силу части 2 статьи 20 этого же Федерального закона является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий.

Кроме того, суд посчитал, что наделение органов местного самоуправления полномочиями возбуждать в судах гражданские дела, соответственно участвовать при их рассмотрении с предусмотренными процессуальными правами, произведено в нарушение пункта «о» статьи 71 Конституции РФ<sup>145</sup> и статьи 1 Гражданского процессуального кодекса РФ<sup>146</sup>, в соответствии с которыми гражданско-процессуальное законодательство и порядок гражданского судопроизводства находится в ведении Российской Федерации. Субъекты

---

<sup>143</sup> Пункт 6 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». – СПС «Гарант».

<sup>144</sup> Статья 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями». – СПС «Гарант».

<sup>145</sup> Пункт «о» статьи 71 Конституции РФ «В ведении Российской Федерации находятся: судостроительство; прокуратура; уголовное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское законодательство; процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности». – СПС «Гарант».

<sup>146</sup> Статья 1 Гражданского процессуального кодекса РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ «Законодательство о гражданском судопроизводстве». – СПС «Гарант».

Российской Федерации не наделены полномочиями принимать свои нормативные правовые акты, касающиеся гражданского процессуального законодательства.

Наделение муниципальных районов и городских округов Оренбургской области государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству также нарушает права самих муниципальных образований, которые самостоятельны в пределах своих полномочий, и вправе самостоятельно решать вопросы местного значения<sup>147</sup>.

С учетом уточненных требований истца суд считает возможным признать недействующими и не подлежащими применению оспариваемые нормы Закона Оренбургской области с момента вступления решения суда в законную силу.

«Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта РФ»<sup>148</sup>.

Представляется, что норма части 3 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ, учитывает виды муниципального образования (район, округ, поселение). Казалось бы, при определении, конкретного полномочия, возложенное на орган МСУ, необходимо руководствоваться статьями 14–16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые позволяют определить, относится ли то или иное передаваемое полномочие к вопросам местного значения. Однако в настоящее время законодатель не установил разграничений между видами муниципальных образований.

Каждый субъект Российской Федерации устанавливает свои требования к структуре (содержанию) законов, однако общим для всех законов являются требования, установленные в части 6 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

«Федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

- 1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;
- 2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;
- 3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих

---

<sup>147</sup> Статья 12 Конституции РФ «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». – СПС «Гарант».

<sup>148</sup> Часть 3 статьи 19 Федерального Закона от 6 октября 2003 года № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий»<sup>149</sup>.

На практике применения нередко возникают нарушения пункта 6 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Так, например, первый заместитель прокурора Республики Саха (Якутия) обратился в суд заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству не подлежащим применению Закона Республики Саха «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Саха отдельными государственными полномочиями по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 30 мая 2006 г. 348–З № 711–III в части отсутствия перечня материальных средств, необходимых для выполнения государственных полномочий по опеке и попечительству либо порядка определения данного перечня<sup>150</sup>.

В судебном заседании прокурор поддержала требования о признании Закона Республики Саха противоречащим федеральному законодательству в части, пояснила, что в нарушение требований п. 4 ч. 6 ст. 19 Федерального Закона № 131–ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указав, что в оспариваемом Законе не указан перечень материальных средств, необходимых для выполнения государственных полномочий по опеке и попечительству либо порядка определения данного перечня.

Данные требования к Закону субъекта РФ обязательны, их несоблюдение влечет признание нормативно-правового акта противоречащим федеральному законодательству и недействующим.

---

<sup>149</sup> Часть 6 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

<sup>150</sup> Закон Республики Саха от 30 мая 2006 г. 348–З № 711–III «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Саха отдельными государственными полномочиями по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». – <https://base.garant.ru/26717333/>.

Представитель ответчика эти требования не признал и пояснил, что перечень материальных средств, необходимых для выполнения государственных полномочий по опеке и попечительству не может быть указан в оспариваемом Законе, поскольку указанные материальные средства уже являются собственностью муниципальных образований Республики Саха (Якутия).

В итоге суд удовлетворил заявления истца и признал противоречащим федеральному законодательству Закон Республики Саха «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Саха отдельными государственными полномочиями по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 30 мая 2006 г. 348–З № 711–III.

В обосновании своего определения суд указал, что в оспариваемом Законе указанное требование не учтено, таким образом Закон вступает в противоречие с частью 2 статьи 20 Федерального Закона от 6 октября 2003 года № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающим обязательные требования к закону. Отсутствие указанных требований в соответствии влечет признание нормативно-правового акта недействующим.

Недостаток пункта 6 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» состоит в том, что среди требований нормативных актов не указывается, являются ли передаваемые полномочия государственными, следовательно, возникают споры по поводу их финансирования. На практике считается, что если полномочие входит в перечень вопросов МСУ, то есть закрепляется статьями 14–16, то оно является муниципальным, в противном случае это государственное полномочие и требует финансирования за счет федеральных субвенций.

Для примера, возьмем закон Челябинской области от 28 марта 2013 г. № 478–ЗО пункт 1 статьи 3 которого гласит: «Органы местного самоуправления наделяются государственными полномочиями, реализуемыми путем организации проведения следующих мероприятий:

- 1) отлов безнадзорных животных;
- 2) транспортировка безнадзорных животных;
- 3) содержание и учет отловленных безнадзорных животных;
- 4) лечение и ветеринарная обработка (в том числе вакцинация и иммунизация) безнадзорных животных от заразных болезней;
- 5) стерилизация (кастрация) безнадзорных животных;
- 6) умерщвление безнадзорных животных;
- 7) захоронение (утилизация) трупов безнадзорных животных»<sup>151</sup>.

---

<sup>151</sup> Закон Челябинской области от 28 марта 2013 г. № 478–ЗО «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации проведения на территории Челябинской области мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных». – СПС «Гарант».

Из списка полномочий видно, что они приняты в рамках реализации пункта 14 статьи 14.1 Федерального закона от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>152</sup>.

Важное значение при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями имеет период (срок) осуществления указанных полномочий. «Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями...» согласно части 4 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 № 131-ФЗ как «...на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий»<sup>153</sup>.

Обычно срок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями прописывается в законах, но если в них ничего не сказано и иное не вытекает из действующего законодательства, то следует понимать, что полномочия передаются бессрочно.

Вопрос о сроке имеет не только правовое, но и экономическое значение, так как наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями происходит вместе с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, о чем сказано в части 2 статьи 132 Конституции РФ<sup>154</sup>.

Под финансовыми ресурсами понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые органам МСУ в форме: дотаций и субсидий. Субвенции необходимы для осуществления финансового обеспечения отдельных государственных полномочий. Это положение закрепляется в абзаце 1 пункт 5 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов»<sup>155</sup>.

Анализируя абзац 1 пункт 5 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, можно прийти к выводу, что под «соответствующими бюджетами» законодатель наделил правом предоставления субсидий органам МСУ как федеральным, так и региональным органам. Соответственно, если полномочие передается федеральным законом, его финансирование осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета, если законом субъекта Российской Федерации – за счет субвенций из бюджета субъекта РФ.

Последнее формируются в составе самостоятельного регионального фонда компенсаций за счет:

---

<sup>152</sup> Пункт 14 статьи 14.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев, обитающими на территории поселения». – СПС «Гарант».

<sup>153</sup> Часть 4 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий». – СПС «Гарант».

<sup>154</sup> Часть 2 статьи 132 Конституции РФ «Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». – СПС «Гарант».

<sup>155</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».



- 1) субвенций из федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами;
- 2) иных доходов бюджета субъекта РФ в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им законами субъектов РФ.

На законодательном уровне субъектов РФ обязательно прописывается размер (объем) субвенций, предоставляемых местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных государственных полномочий. Их размер устанавливается пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

На примере Закона Челябинской области от 28 марта 2013 г. № 478–ЗО это определено в пункте 2 статьи 6: «Размер субвенций, предоставляемых местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных государственных полномочий, определяется на основании методики расчета размера субвенций, предоставляемых местным бюджетам из областного бюджета на осуществление органами местного самоуправления переданных государственных полномочий»<sup>156</sup>.

Порядок распределения субвенций между всеми муниципальными образованиями данного субъекта РФ устанавливается на региональном уровне, о чем должно быть прописано в законодательных актах (Законах) РФ или законов субъектов РФ.

Например, Законом Челябинской области от 28 марта 2013 г. № 478–ЗО определено что: «Распределение субвенций, предоставляемых местным бюджетам из областного бюджета на осуществление органами местного самоуправления переданных государственных полномочий, утверждается законом Челябинской области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период»<sup>157</sup>.

Кроме субвенций органы МСУ способны не только «принимать», но и обязаны дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий: «Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования»<sup>158</sup>.

---

<sup>156</sup> Пункт 2 статьи 6 Закона Челябинской области от 28 марта 2013 г. № 478–ЗО. – СПС «Гарант».

<sup>157</sup> Пункт 3 статьи 6 Закона Челябинской области от 28 марта 2013 г. № 478–ЗО. – СПС «Гарант».

<sup>158</sup> Абзац 2 часть 5 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

Под материальными ресурсами понимаются различные объекты (здания, сооружения, технические средства и иные основные средства), которые могут передаваться в муниципальную собственность, хозяйственное ведение или оперативное управление органам местного самоуправления, причем как на неограниченный, так и на ограниченный, срок.

На ограниченный, срок передаются, как правило, материальные ресурсы, предназначенные для оперативного управления. Эксплуатационное обслуживание, ремонт, замену и обновление объектов осуществляется тем органом государственной власти, который произвел передачу отдельных полномочий. Перечень и процедура передачи собственности субъекта РФ, предназначенной для обеспечения исполнения органами местного самоуправления каждого из передаваемых государственных полномочий, определяется законом субъекта Федерации о наделении органов местного самоуправления этими государственными полномочиями или в порядке, устанавливаемом указанным законом. Передача указанных объектов осуществляется по состоянию на дату вступления в силу закона, которым органы местного самоуправления наделены соответствующими полномочиями.

Материальные объекты, по аналогии с финансовыми ресурсами, должны быть использованы по целевому назначению: «Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, предусматривающие передачу отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, могут содержать положения, предусматривающие обязанность органов местного самоуправления использовать по определенному назначению передаваемые в муниципальную собственность материальные объекты, необходимые для осуществления соответствующих полномочий»<sup>159</sup>.

Соответственно продажа, сдача в аренду, приватизация или использование не по целевому назначению указанных объектов без согласования с собственником – органом государственной власти запрещена, а при прекращении исполнения отдельных государственных полномочий органы местного самоуправления обязаны возвратить неиспользованные материальные ресурсы.

Анализируя Устав Озерского городского округа, не трудно прийти к выводу, что использование дополнительных ресурсов является правом, а не обязанностью органов МСУ, соответственно органы МСУ не несут ответственность перед органами государственной власти за использование собственных материальных ресурсов и финансовых средств для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий.

На примере Устава Озерского городского округа это прописано в абзаце 3 пункте 12 главы 10: «Финансирование полномочий, предусмотренное настоящим пунктом, не является обязанностью городского округа, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»<sup>160</sup>.

---

<sup>159</sup> Пункт 8 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

<sup>160</sup> Устав Озерского городского округа Челябинской области от 28 декабря 2016 г. № 240. – <http://www.ozerskadm.ru/regulatory/constitution/>.

Таковы общие правила о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Указанные правила являются обязательными и в случае, если они включены в закон о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, но не соответствуют статье 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ (например, выявлено нарушение правил об обязательном финансировании органов местного самоуправления, которые наделяются соответствующими полномочиями), то судебные органы вправе отказать в исполнении органами МСУ государственных полномочий на основании Федерального закона «Признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным статьей 19 настоящего Федерального закона, является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий»<sup>161</sup>.

К.М. Худолей считает: «На практике остается неясным: кто должен исполнять отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления с нарушением требований закона, в период между вступлением в действие соответствующего закона и решением суда о его неправомерности? Фактически это будут делать те же органы местного самоуправления, за счет средств местного бюджета в ущерб решению вопросов местного значения. Естественно, никакая компенсация денежных средств, потраченных органами местного самоуправления на реализацию отдельных государственных полномочий в этой ситуации не предусмотрена. При этом органы государственной власти вправе осуществлять контроль за действиями органов местного самоуправления в части реализации отдельных государственных полномочий, которые им переданы незаконно, а органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление данных полномочий»<sup>162</sup>.

Отметим, все передаваемые требования к полномочиям не должны создавать препятствия для решения муниципальными органами власти вопросов местного значения или ухудшать социально-экономическое положение муниципального образования. Они могут передаваться только при наличии реальных возможностей для их осуществления.

После того как органы государственной власти приняли закон о наделении отдельными государственными полномочиями МСУ, наступает стадия осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Она производится в рамках статьи 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На этой стадии самоуправления органы МСУ способны:

---

<sup>161</sup> Пункт 2 статьи 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

<sup>162</sup> Худолей, К.М. Проблемные вопросы осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий / К.М. Худолей. – <https://vivliophica.com/articles/law/62820>.

- 1) нести ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий;
- 2) содействовать (участвовать) в осуществлении государственных полномочий;
- 3) устанавливать дополнительное финансирование не переданных органам государственной власти государственных полномочий;
- 4) нести контроль за реализацией государственных полномочий.

Важным положением является то, что муниципалитеты при реализации государственных полномочий несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий, что предусмотрено пунктом 3 статьи 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вторым важным аспектом в реализации государственных полномочий является участие органов МСУ. На законодательном уровне участие МСУ в реализации их полномочий допускается в рамках реализации пункта 4 статьи 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: «Органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 настоящего Федерального закона, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий»<sup>163</sup>.

Поскольку «участие» является правом МСУ, государственные органы не могут финансировать дополнительные полномочия МСУ: «Финансирование полномочий, предусмотренное настоящей частью, не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»<sup>164</sup>.

Примером участия МСУ является Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации», пункта 1 статьи 7.2 которого гласит: «органы местного самоуправления вправе участвовать в организации и финансировании:

- 1) проведения оплачиваемых общественных работ;
- 2) временного трудоустройства несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет, имеющих среднее профессиональное образование и ищущих работу впервые;
- 3) ярмарок вакансий и учебных рабочих мест;
- 4) сопровождения при содействии занятости инвалидов»<sup>165</sup>.

Также в Законе РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 прописано, что: «Органы местного самоуправления могут оказывать содействие органам службы занятости в получении достоверной информации о занятости граждан».

---

<sup>163</sup> Статья 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий». – СПС «Гарант».

<sup>164</sup> Абзац 3 часть 5 статьи 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

<sup>165</sup> Пункт 1 статьи 7.3 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

Другим примером участия органов МСУ является Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации». В нем говорится, что «органы местного самоуправления могут заключать договоры о целевом обучении с обучающимися по образовательным программам среднего профессионального или высшего образования, принятыми на обучение не на условиях целевого обучения»<sup>166</sup>. Это одно конкретное полномочие.

В Федеральном законе «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» говорится, что органы местного самоуправления «могут оказывать содействие спортивным клубам посредством строительства, реконструкции, ремонта спортивных сооружений и иных объектов спорта, передачи в безвозмездное пользование или долговременную аренду на льготных основаниях помещений, зданий и сооружений, являющихся муниципальной собственностью, обеспечения спортивным инвентарем и оборудованием, оказания иной поддержки в порядке и случаях, установленных муниципальными правовыми актами»<sup>167</sup>. Это целый блок полномочий.

А в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике» трактуется возможность органов местного самоуправления «осуществлять поддержку инновационной деятельности»<sup>168</sup>. Это уже обширное направление деятельности муниципалитетов.

Несмотря на добровольное участие муниципалитетов органы государственной власти нередко «рекомендуют» муниципалитетам «принять к производству» тот или иной вопрос (полномочие), не входящий в число вопросов местного значения. Распространенный способ подключения органов МСУ к решению таких вопросов – определение их «по соглашению» в качестве участников областных, краевых, республиканских целевых программ. По сути это еще одна форма возложения на органы местного самоуправления обязанностей, никак не обеспеченных материально-финансовыми средствами.

Еще одной формой осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий – способность муниципалитетов устанавливать дополнительное финансирование не переданных им государственных полномочий только в случае прямого указания на это в федеральных законах. Об этом говорит Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ: «Органы местного самоуправления вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 настоящего Федерального закона, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами»<sup>169</sup>.

---

<sup>166</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273–ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

<sup>167</sup> Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329–ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

<sup>168</sup> Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127–ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». – СПС «Гарант».

<sup>169</sup> Абзац 1 пункт 5 статьи 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

Данная норма направлена на то, чтобы органы МСУ не осуществляли нецелевое расходования средств местного бюджета в ущерб финансированию вопросов местного значения.

На примере Озерского городского округа конкретизация положения абзаца 1 пункта 5 статьи 20 приписана в Уставе Озерского городского округа: «Органы местного самоуправления вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета городского округа (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами»<sup>170</sup>.

Единственным исключением, когда органы МСУ способны выделять за счет средств бюджета муниципального образования дополнительные средства являются меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, которое возможно со стороны органов местного самоуправления, что закрепляется статьей 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ: «Органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право»<sup>171</sup>.

В случае если вопросы взаимодействия не требуют выделения дополнительных материально-финансовых ресурсов, помимо запланированных бюджетных и внебюджетных расходов целесообразно использовать форму соглашения. Для этого для организации постоянного взаимодействия, либо на определенный срок создаются совместные комиссии, комитеты, рабочие группы создаются, например, для подготовки проектов договоров и соглашений и т. п.

По мнению Э.А. Уткина: «Договоры и соглашения в обязательном порядке должны определять источники финансирования совместных мероприятий и иных актов взаимодействия государственных и муниципальных органов власти и устанавливать обязательства сторон по обеспечению материально-финансовыми ресурсами»<sup>172</sup>.

В статье 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ установлено также, что финансирование полномочий, не переданных органам местного самоуправления в соответствии со статьей 19, осуществляется при наличии возможностей. Но понятие «возможности» весьма растяжимо. Определение наличия или отсутствия возможностей может быть субъективным.

---

<sup>170</sup> Пункт 12 главы 10 Устава Озерского городского округа Челябинской области от 28 декабря 2016 г. № 240. – <http://www.ozerskadm.ru/regulatory/constitution/>.

<sup>171</sup> Абзац 2 пункта 5 статьи 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

<sup>172</sup> Уткин, Э.А., Денисов, А.Ф. Государственное и региональное управление / Э.А. Уткин, А.Ф. Денисов. – <http://gendocs.ru/v45265/?cc=1>.

Ранее было отмечено, что согласно пункта 1 статьи 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ на стадии осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Контроль так же является одной из форм взаимодействия органов, государственной власти и органов местного самоуправления и одним из требований к содержанию Федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. На законодательном уровне он установлен статьей 21 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В соответствии с пунктом 1 указанной статьи: «Органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств»<sup>173</sup>, однако на практике бывают случаи, когда органы государственной власти превышают свои полномочия в части выполнения контрольных функций.

Так, например, гражданское дело № 3–108/12 по заявлению прокурора Свердловской области о признании недействующим подпункта 2 пункта 2 статьи 4 Закона Свердловской области от 23 мая 2011 года № 31–ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по созданию административных комиссии»<sup>174</sup> было удовлетворено Свердловский областной судом в части недействительности подпункта 2 пункта 2 статьи 4, которые не предусматривают обязанность органов государственной власти Свердловской области осуществлять контроль за исполнением органами местного самоуправления переданного им отдельного государственного полномочия по созданию административных комиссий.

Истец в обоснование своих требований указал, что оспариваемая норма Закона предусматривает только право органов государственной власти Свердловской области осуществлять контроль за исполнением органами местного самоуправления отдельного государственного полномочия. Данное положение противоречит части 6 статьи 19 и статье 21 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного

---

<sup>173</sup> Пункт 1 статьи 21 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий». – СПС «Гарант».

<sup>174</sup> Закон Свердловской области от 23 мая 2011 г. № 31–ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по созданию административных комиссий». – <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/1849954>.

самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которыми указанная функция является не правом, а обязанностью органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Представитель ответчика требования заявления не признал и пояснил, что Закон, норма которого оспаривается, и в его конструкции и содержании отвечает всем требованиям, предъявляемым Федеральным законодательством.

В оспариваемой норме Закона указывается о праве органов государственной власти Свердловской области осуществлять контроль в определенных Законом формах, а не о порядке осуществления контроля в целом. Пункт 1 статьи 4 Закона Свердловской области при перечислении органов государственной власти, и указывая об осуществлении ими прав и обязанностей, отсылает к статье 7 Закона Свердловской области.

В свою очередь, статья 7 Закона Свердловской области от 23 мая 2011 года № 31–ОЗ<sup>175</sup>, в которой раскрывается порядок осуществления контроля, в своем содержании практически воспроизводит норму статьи 21<sup>176</sup> Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Существование оспариваемой отсылочной нормы является формой юридической техники.

В мотивированной части суд ссылаясь на часть 1 статьи 21 и статью 77<sup>177</sup> Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», указав, что в основе данных норм находится положение части 2 статьи 132 Конституции о подконтрольности государству реализации переданных полномочий<sup>178</sup>.

Анализ приведенного федерального законодательства позволяет сделать вывод, что осуществление контроля органами государственной власти за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств относится к его обязанностям.

Более того суд указал, что вопреки положениям федерального законодательства оспариваемая норма относит выполнение контрольных функций за осуществлением органами местного самоуправления муниципальных образований переданного им государственного полномочия к правам органов государственной власти Свердловской области, а не к обязанностям.

В свою очередь, буквальное толкование оспариваемой нормы, содержащей формулировку «вправе», прямо относит осуществление контроля к правам

---

<sup>175</sup> Статья 7 Закона Свердловской области от 23 мая 2011 года № 31–ОЗ «Осуществление органами государственной власти Свердловской области контроля за осуществлением органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, переданного им государственного полномочия по созданию административных комиссий». – СПС «Консультант Плюс».

<sup>176</sup> Статья 21 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131–ФЗ «Государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий». – СПС «Гарант».

<sup>177</sup> Статья 77 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131–ФЗ «Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления». – СПС «Гарант».

<sup>178</sup> Часть 2 статьи 132 Конституции РФ «Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». – СПС «Гарант».



органов государственной власти Свердловской области, наряду с другими правами, перечисленными в пункте 2 статьи 4 Закона Свердловской области.

В своем содержании положение оспариваемой нормы может привести к выборочному исполнению либо неисполнению органами государственной власти Свердловской области контрольной деятельности за осуществлением органами местного самоуправления полномочий по созданию административных комиссий, что не согласуется с требованиями федерального законодательства.

Таким образом, суд признал недействующим со дня вступления настоящего решения суда в законную силу подпункт 2 пункта 2 статьи 4 Закона Свердловской области от 23 мая 2011 года № 31–ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по созданию административных комиссий» в части, не предусматривающей обязанность органов государственной власти Свердловской области осуществлять контроль за исполнением органами местного самоуправления переданного им государственного полномочия по созданию административных комиссий.

Проанализировав сегодняшнее законодательство по передаче отдельных государственных полномочий органам МСУ можно выделить следующие основные формы и способы контроля:

- 1) дача указаний органам местного самоуправления по вопросам реализации переданных полномочий;
- 2) согласование решений по вопросам осуществления соответствующих полномочий;
- 3) направление органами государственной власти запросов и получение документов и иной информации по вопросам реализации переданных полномочий;
- 4) заслушивание отчетов органов местного самоуправления;
- 5) проведение проверок и ревизий деятельности органов местного самоуправления.

Э.А. Уткин и А.Ф. Денисов в книге «Государственное и муниципальное управление» отмечают: «кроме этого органы государственной власти в целях контроля за исполнением делегированных полномочий вправе:

- 1) запрашивать необходимую информацию от органов и должностных лиц местного самоуправления о выполнении переданных полномочий и целевом использовании средств;
- 2) производить проверки деятельности органов местного самоуправления;
- 3) назначать уполномоченных представителей для оперативного контроля за выполнением делегированных полномочий и за целевым использованием выделенных ресурсов;
- 4) осуществлять методическую работу и координацию деятельности органов местного самоуправления по вопросам выполнения переданных государственных полномочий»<sup>179</sup>.

---

<sup>179</sup> Уткин, Э.А., Денисов, А.Ф. Государственное и региональное управление / Э.А. Уткин, А.Ф. Денисов. – <http://gendocs.ru/v45265/?cc=1>.

Конкретные формы контроля должны устанавливаться в законодательстве субъектов. Например, пункт 2 статьи 8 Закона Челябинской области от 28 марта 2013 г. № 478–ЗО «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации проведения на территории Челябинской области мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных» устанавливает «...контроль за реализацией органами местного самоуправления переданных государственных полномочий в следующих формах:

- 1) проведение проверок деятельности органов местного самоуправления по осуществлению переданных государственных полномочий и принятие в ходе проверок необходимых мер по устранению выявленных нарушений настоящего Закона либо их предупреждению;
- 2) проведение проверок деятельности органов местного самоуправления в части использования финансовых средств, предоставленных для осуществления переданных государственных полномочий из областного бюджета;
- 3) заслушивание отчетов органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления о результатах осуществления переданных государственных полномочий;
- 4) истребование от органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления устных и письменных объяснений по поводу нарушения либо неисполнения (ненадлежащего исполнения) настоящего Закона, а также другой информации для проведения проверок;
- 5) выдача письменных предписаний об устранении выявленных нарушений настоящего Закона, обязательных для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления;
- 6) отмена или приостановление действия муниципальных правовых актов, принятых по вопросам осуществления органами местного самоуправления переданных государственных полномочий, в случае их противоречия законодательству Российской Федерации и Челябинской области»<sup>180</sup>.

По мнению Э.А. Уткина: «В законе, наделяющем органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, важно указывать:

- 1) цель наделения;
- 2) срок действия делегированных полномочий;
- 3) дату начала осуществления;
- 4) нормативы обеспечения материальными и финансовыми средствами;
- 5) порядок и сроки передачи соответствующих средств;
- 6) органы государственной власти, уполномоченные осуществлять материальное и финансовое обеспечение исполнения данных полномочий;
- 7) органы государственной власти, уполномоченные осуществлять контроль за исполнением делегированных полномочий;
- 8) сроки и перечень проведения подготовительных мероприятий, необходимых для организации и осуществления делегированных полномочий;

---

<sup>180</sup> Пункт 2 статьи 8 Закона Челябинской области от 28 марта 2013 г. № 478–ЗО. – СПС «Гарант».

- 9) порядок прекращения исполнения делегированных полномочий в случае их отзыва или истечения срока действия;
- 10) критерии качества и эффективности осуществления делегированных полномочий;
- 11) порядок отчетности органов местного самоуправления по осуществлению ими данных полномочий»<sup>181</sup>.

Для проведения контрольных мероприятий органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны в соответствии с пунктом 2 статьи 21 предоставлять уполномоченным государственным органам все необходимые для этого документы<sup>182</sup>.

В законах о передаче полномочий должны содержаться указание о формах и порядке направления запросов государственных органов, сроках предоставления таких документов и т. п. Например, данный порядок реализуется абзацем 5 пункта 2 статьи 4<sup>183</sup> Закона Челябинской области от 28 марта 2013 г. № 478–ЗО «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации проведения на территории Челябинской области мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных».

Обобщив все вышесказанное, можно сгруппировать следующие принципы (требования) по наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями:

- 1) осуществление данной процедуры только посредством закона;
- 2) соразмерность передаваемых государственных полномочий возможностям муниципального образования;
- 3) материально-финансовая обеспеченность передаваемых государственных полномочий в виде субвенций;
- 4) контроль со стороны государства за осуществлением органами местного самоуправления отдельных переданных государственных полномочий.

Анализируя и обобщая все вышесказанное, важно отметить, что «передача полномочий – один из самых важных и сложных вопросов организации местного самоуправления. При передаче государственных полномочий осуществляется децентрализация государственного управления и расширяются полномочия и ответственность органов местного самоуправления»<sup>184</sup>. При этом важно понимать какую «нагрузку» и в каком объеме снимают себя государственные органы, а главное какую функцию следует передавать органам МСУ на праве

---

<sup>181</sup> Уткин, Э.А., Денисов, А.Ф. Государственное и региональное управление / Э.А. Уткин, А.Ф. Денисов. – <http://gendocs.ru/v45265/?cc=1>.

<sup>182</sup> Пункт 2 статьи 21 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны в соответствии с требованиями статьи 19 настоящего Федерального закона предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий». – СПС «Гарант».

<sup>183</sup> Абзац 5 пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области от 28 марта 2013 г. № 478–ЗО «Предоставлять государственным органам документы, а также другую информацию об осуществлении переданных государственных полномочий». – СПС «Гарант».

<sup>184</sup> Баглай, М.В. Конституционное право РФ / М.В. Баглай. – <https://studfiles.net/preview/430596/>.

исключительного исполнения, а для какой устанавливать совместную ответственность различных уровней управления.

Указанные требования к законам, устанавливающим наделение и осуществление органами местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, установленные статьями 19, 20, являются обязательными и как прописано пунктом 3 статьи 21 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке».

На сегодняшний день в сфере передачи государственных полномочий органам местного самоуправления существует ряд не решенных вопросов.

Ранее было описано, что отдельные государственные полномочия не зависят от вида муниципального самоуправления. Данное положение в корне меняет концепцию деления местного самоуправления на округа, районы и сельские поселения, так как у муниципалитетов не только различны вопросы местного значения, но зачастую отсутствуют необходимые административные и финансовые ресурсы для реализации возложенных на них государственных полномочий. Закон об общих принципах организации местного самоуправления не содержит специальных норм о распределении задач, отнесенных к компетенции местного самоуправления, между районами и находящимися на их территории населенными пунктами. В соответствии с конституционным правом России населенные пункты как муниципальные образования являются самостоятельными субъектами местного самоуправления по отношению к районам.

Однако в силу отсутствия необходимых административных и финансовых ресурсов находящиеся на территории районов муниципальные образования часто не в состоянии выполнять все задачи, отнесенные к их ведению. Поэтому возникает объективная необходимость такого распределения полномочий между районами и муниципальными образованиями, которое позволило бы обеспечить стабильное осуществление задач. Это возможно, если на муниципальные образования, находящиеся на территории районов, возлагаются только те функции, которые органы местного самоуправления в состоянии эффективно решать, исходя из своего организационно-управленческого и финансового потенциала. «За субъектами РФ в законодательстве закрепляется право принятия законодательного акта о распределении компетенции между районами и находящимися на их территории населенными пунктами в соответствии с организационно-управленческими и финансовыми ресурсами соответствующих образований. Поэтому возникает объективная необходимость распределения

(разграничение) полномочий между всеми видами муниципальных образований»<sup>185</sup>.

Это возможно установив в статьях 14–16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ, какими именно государственными полномочиями могут наделяться городские округа, а какими районы. Это позволило бы обеспечить стабильное осуществление задач этих МСУ.

Если отдельные муниципальные образования считают невозможным реализацию определенных компетенций, отнесенных к их ведению, в законодательном акте субъекта Российской Федерации должна предусматриваться возможность передачи соответствующих полномочий по заявлению муниципального образования району. Если муниципальные образования в силу увеличения ресурсов и приобретения необходимого опыта в состоянии самостоятельно реализовать компетенции, ранее переданные району, для таких случаев должна предусматриваться возможность передачи соответствующих компетенции от района к муниципальному образованию на основании заявления последнего.

Из вышеприведенного анализа следует.

1. Сегодня в федеральном законодательстве отсутствуют пределы, и принципы участия органов местного самоуправления как одной из форм взаимодействия этих органов с органами государственной власти. В этой связи, необходимо внести изменения в статью 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ, конкретизировав принципы, формы и пределы этого участия. Будет целесообразно установить, что органы местного самоуправления решают вопросы, не отнесенные законом к вопросам местного значения, если ими решены эти последние и осуществлены переданные им в порядке, установленном статьей 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ, отдельные государственные полномочия.

2. Закон о местном самоуправлении и законы субъектов РФ не предусматривают обязанности по получению согласия органов местного самоуправления на передачу им отдельных государственных полномочий. Между тем существует вполне обоснованное мнение, что передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий не вполне эффективна.

3. Основными проблемами при наделении государственными полномочиями органов местного самоуправления являются отсутствие ограничений для передачи госполномочий по объёму и (или) содержанию, недостаточная гарантированность материально-финансового сопровождения переданных полномочий, установление более четкого регламента к порядку передачи передаваемых федеральных и региональных полномочий. В итоге остаётся нерешённой основная проблема, на устранение которой была направлена муниципальная реформа – неразграниченность полномочий и ответственности между уровнями власти.

---

<sup>185</sup> Уткин, Э.А., Денисов, А.Ф. Государственное и региональное управление / Э.А. Уткин, А.Ф. Денисов. – <http://gendocs.ru/v45265/?cc=1>.

4. Еще одна проблема состоит в том, что, иногда субвенции, передаваемые вместе с государственными полномочиями, не покрывают реальных дополнительных расходов органов МСУ. Возможно, это объясняется тем, что в саму концепцию Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ было заложено стремление исключить ситуации, при которых органы местного самоуправления могли бы быть обременены какими-либо расходами вне связи с исполнением ими полномочий по вопросам местного значения, решение которых должно, безусловно, гарантироваться закрепленными за местным самоуправлением собственными источниками доходов.

Однако достичь полного финансово-экономического покрытия за счет собственных источников доходов местного самоуправления возложенных на него публичных функций и задач не удалось до сих пор, а изменения в государственной политике социального, экономического, экологического и иного развития нередко приводят к осложнению финансово-экономического положения муниципальных образований (например, в связи с установлением на федеральном уровне льгот по налогам, подлежащим зачислению полностью или в части в местный бюджет). Таким образом, в условиях действующего законодательства реальный регулятивный потенциал рассматриваемого конституционного принципа оказался не востребован в должной мере.

По мнению А.В. Мадьярова: «Анализ норм законодательства по вопросу о перечне государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, показывает, что в этой сфере отсутствуют единые, чёткие правовые подходы. Общие принципы и критерии оценки допустимости передачи государственных полномочий от органов субъектов РФ на местный уровень не проработаны и не зафиксированы должным образом»<sup>186</sup>.

Представляется, что большинство существующих проблем в данной сфере можно разрешить путём внесения изменений в Федеральный закон о местном самоуправлении, прописав в нем:

- 1) принципы передачи отдельных государственных полномочий;
- 2) порядок передачи государственных полномочий городским округам и сельским поселениям;
- 3) четкий регламент наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, при этом должен быть разграничен порядок наделения федеральными государственными полномочиями и порядок наделения государственными полномочиями субъектов РФ;
- 4) механизм и порядок получения согласия органов местного самоуправления на осуществление ими отдельных государственных полномочий;
- 5) существенно ограничить перечень передаваемых полномочий, особенно в отношении полномочий, передаваемых органами государственной власти субъектов Федерации.

Особое внимание следует уделить детализации механизмов бюджетного регулирования, критериев предоставления местным бюджетам финансовых

---

<sup>186</sup> Мадьярова, А.В. Об общих началах определения перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления / А.В. Мадьярова. – <http://lawlibrary.ru/article1224441.html>

ресурсов из вышестоящих бюджетов при наделении их отдельными государственными полномочиями.

Наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления позволяет решить ряд задач, актуальных не только для муниципальных образований, но и для региона, государства в целом. Это, в частности:

- 1) содействие децентрализации государственной власти, развитию самоуправленческих начал в жизни общества;
- 2) обеспечение участия народа в осуществлении властных полномочий, властеотношений;
- 3) повышение эффективного реагирования на разнообразные интересы и устремления местных сообществ, отдельных граждан;
- 4) осуществление более качественного и компетентного руководства социальными процессами, процессами принятия и осуществления административных решений, реализации задач местного значения;
- 5) создание рычагов более гибкого реагирования на требования, формулируемые характером переходного этапа в стране.

### **2.3 Ответственность органов местного самоуправления перед государством**

Во взаимодействии органов местного самоуправления с органами государственной власти важное значение имеет вопрос об ответственности.

«Ответственность как социальное явление представляет собой категорию этики и права, отражающую особое социальное и морально-правовое отношение личности к обществу, которое характеризуется исполнением своего нравственного долга и правовых норм»<sup>187</sup>.

В.А. Баранчиков полагает, что: «В науке муниципального права сформировалось собственное понимание термина «ответственность». Ряд исследователей понимает под ответственностью органов и должностных лиц местного самоуправления негативное юридическое последствие за противоправное деяние»<sup>188</sup>.

Одно из наиболее полных и точных определений предложено О.Е. Кутафиным и В.И. Фадеевым: «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления – это неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решения, ненадлежащее осуществление своих задач и функций»<sup>189</sup>.

Данное определение соответствует рассмотренным подходам теоретиков права и преломляет его с учетом особенностей юридической ответственности в системе местного самоуправления. Ученые отмечают, что: «местное

---

<sup>187</sup> Розенталь, М.М., Юдин, П.Ф. *Философский словарь* / М.М. Розенталь, П.Ф. Юдин. – <http://bse.uaio.ru/FIL1963/fsl1963.htm>.

<sup>188</sup> Баранчиков, В.А. *Муниципальное право: учебник* / В.А. Баранчиков. – <https://search.rsl.ru/ru/record/01002766036>.

<sup>189</sup> Кутафин, О.Е., Фадеев, В.И. *Муниципальное право Российской Федерации: Учебник* / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – <https://studfiles.net/preview/5947549/>.

самоуправление, в основе которого лежит право населения городских и сельских поселений самостоятельно решать вопросы местного значения, а также обособление органов местного самоуправления в системе управления обществом и государством предполагает ответственность органов местного самоуправления за выполнение возлагаемых на них функций и полномочий, а также различные виды контроля их деятельности»<sup>190</sup>.

Рассматривая юридическую ответственность как разновидность социальной ответственности, теоретики российского права, тем не менее, расходятся во мнениях относительно возможности применения философских категорий при определении юридических терминов и понятий. Одни ученые «отождествляют юридическую ответственность с санкцией, взысканием, применяемым при нарушении, неисполнении лицом своих обязанностей»<sup>191</sup>, другие говорят, что «сущность юридической ответственности составляет обязанность субъекта правонарушения претерпевать неблагоприятные последствия»<sup>192</sup> или необходимость для виновного лица «подвергнуться мерам государственного воздействия, претерпеть определенные отрицательные последствия»<sup>193</sup>.

Юридической ответственностью также называют применение мер государственного принуждения к правонарушителям для восстановления нарушенного правопорядка и (или) наказания лица, совершившего правонарушение<sup>194</sup>.

Законодатель, в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил: «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами»<sup>195</sup>.

В Уставах муниципальных образований также должна прописываться общая ответственность органов местного самоуправления. В частности в Уставе Озерского городского округа такая ответственность предусмотрена главой 50 раздела XI: «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением городского округа, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами»<sup>196</sup>.

---

<sup>190</sup> Кутафин, О.Е., Фадеев, В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – <https://studfiles.net/preview/5947549/>.

<sup>191</sup> Братусь, С.Н. Юридическая ответственность и законность / С.Н. Братусь. – <https://www.twirpx.com/file/1017227/>.

<sup>192</sup> Сухарев, А.Я., Зорькин, В.Д., Крутских, В.Е. Большой юридический словарь / А.Я. Сухарев, В.Д. Зорькин, В.Е. Крутских. – <http://library.khpg.org/files/docs/1331896563.pdf>.

<sup>193</sup> Матузов, Н.И., Малько, А.В. Теория государства и права / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – <https://nashol.com/2011072757846/teoriya-gosudarstva-i-prava-matuzov-n-i-malko-a-v.html>.

<sup>194</sup> Марченко, М.Н. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / М.Н. Марченко. – <http://kursach.com/biblio/0010027/000.htm>.

<sup>195</sup> Статья 70 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления». – СПС «Гарант».

<sup>196</sup> Устав Озерского городского округа Челябинской области от 28 декабря 2016 г. № 240. – <http://www.ozerskadm.ru/regulatory/constitution/>.



По общему правилу, установленному в пункте 1 статьи 72: «ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий»<sup>197</sup>. Из этого вытекает ряд существенных положений.

1. Ответственность наступает на основании решения соответствующего суда. Часто на практике встречаются случаи, когда должностные лица органов местного самоуправления неправильно применяют статью 72 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ.

Так, например, в 2016 году мэрия города Архангельска обратилась в Арбитражный суд Архангельской области с жалобой на постановление заместителя главного государственного инспектора г. Архангельска Архангельской области по пожарному надзору отдела надзорной деятельности г. Архангельска управления надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Архангельской области ХХ Х.Х. от 14.07.2015 г. № 178 о привлечении к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 20.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), в виде наложения административного штрафа в размере 150 000 руб.

Как следует из материалов дела, по факту загорания 11.06.2015 около 20 час 30 мин свалки бытовых отходов в районе Маймаксанского лесного порта по адресу: Архангельская область, город Архангельск, Маймаксанский территориальный округ, улица Производственная, дом 23, должностными лицами Отдела проведена проверка, в ходе которой составлены: рапорт о приеме сообщения о происшествии от 11.06.2015, акт о пожаре (загорании) от 11.06.2015, докладная от 12.06.2015, рапорт о прекращении проверочных действий по загоранию от 13.06.2015.

В ходе проверки выявлено, что Администрация, являясь обязанной в силу статей 37, 38 Федерального закона от 21.12.1994 № 69–ФЗ «О пожарной безопасности» обеспечивать своевременное выполнение требований пожарной безопасности, допустила нахождение свалки горючих отходов на земельном участке по вышеуказанному адресу, чем нарушила пункт 19 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25.04.2012 № 39.

---

<sup>197</sup> Пункт 1 статьи 72 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством». – СПС «Гарант».

В связи с выявленным нарушением требований пожарной безопасности уполномоченным должностным лицом Отдела в отношении Администрации составлен протокол об административном правонарушении от 07.07.2015 № 405.

Рассмотрев материалы дела об административном правонарушении, заместитель главного государственного инспектора г. Архангельска Архангельской области по пожарному надзору ХХ Х.Х. вынес постановление о назначении административного наказания от 14.07.2015 № 178, в соответствии с которым Администрация привлечена к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 20.4 КоАП РФ, в виде наложения административного штрафа в размере 150 000 руб.

Не согласившись с указанным постановлением, Администрация обратилась в арбитражный суд.

Суд первой инстанции в удовлетворении заявленных требований отказал, в связи, с чем администрация обратилась с апелляционной жалобой, в которой просила суд апелляционной инстанции решение отменить, принять новый судебный акт. По мнению подателя жалобы, возможность привлечения публично-правового образования к административной ответственности нормами КоАП РФ не предусмотрена. Администрация также считает, что в силу статьи 72 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ответственность органов местного самоуправления наступает только на основании соответствующего решения суда, орган пожарного надзора судебными полномочиями не наделен и не вправе решать вопрос о привлечении к ответственности органа местного самоуправления.

В итоге суд оставил апелляцию без изменения. В частности указал на то, что статьи 72 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ не регулирует правоотношения связанные с привлечением соответствующих лиц к административной ответственности.

2. Статья 72 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ говорит об ответственности, как органов местного самоуправления, так и должностных лиц местного самоуправления. Под органами МСУ следует понимать то, что в соответствии с пунктом 1 статьей 34 в структуру органов местного самоуправления входят: «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»<sup>198</sup>.

Если говорить об ответственности перед государством, то такая ответственность наступает для представительного органа и местной администрации МСУ: (рисунок 3), порядок реализации которой закреплён в

---

<sup>198</sup> Пункт 1 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

статьях 73, 74 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

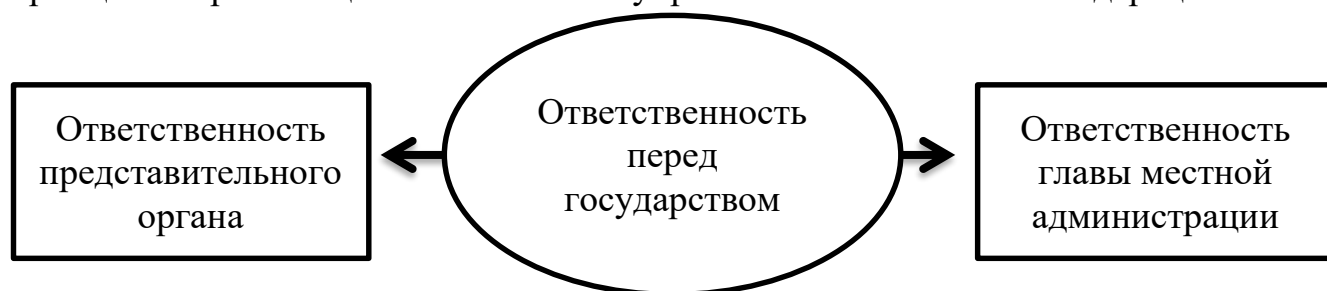


Рисунок 3 – Субъекты ответственности перед государственными органами

#### Ответственность представительного органа

Привлечение к ответственности представительного органа производится высшим должностным лицом субъекта в случае, если суд установит, что принятый им нормативный акт, противоречит федеральному и региональному законодательству и представительным органом не приняты меры для устранения нарушения. Об этом говорит статья Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «в случае, если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, а представительный орган муниципального образования в трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования»<sup>199</sup>.

Этой нормой законодатель установил два основания привлечения к ответственности: противоречивость законов и иных НПА и не принятия мер по исполнению решения суда, в том числе отмене нормативного правового акта. Важное значение имеет не просто выявление нарушения, а возможность виновного лица привести положения нормативного акта в соответствие с законодательством. Законодатель при этом установил временные рамки для устранения этих нарушений.

<sup>199</sup> Статья 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

Само по себе неисполнение решения суда, об отмене противоречащего действующему законодательству акта уже образует самостоятельный состав правонарушения, за которое в отраслевом законодательстве предусмотрено применение соответствующих санкций. Санкцией в данном случае будет считаться вынесение высшим должностным лицом субъекта РФ закона о роспуске представительного органа муниципального образования.

Еще одним основанием для привлечения представительного органа местного самоуправления к ответственности является не проведение в течение трёхмесячного срока собраний. Закон разграничил ответственность уже избранного представительного органа муниципального образования (пункт 2.1 статьи 73 ФЗ № 131–ФЗ) и для вновь избранного представительного органа муниципального образования (пункт 2.1 статьи 73 ФЗ № 131–ФЗ). При установлении данного факта в судебном порядке высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации также как и при выявлении противоречащего акта, обязано внести в законодательный (представительный) орган государственной субъекта РФ проект закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования.

Представительному органу МСУ Федеральный закон дает право на обжалование закона о роспуске – «Закон субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи»<sup>200</sup>.

Здесь следует согласиться с Т.А. Козловой в том, что «установленный десятидневный срок недостаточен для анализа ситуации, осмысления произошедшего и сбора каких-либо документов. По ее мнению, в данном случае законодатель пошел на умышленное ограничение прав граждан на судебную защиту»<sup>201</sup>.

Не соответствует указанному и сам подход к исчислению сроков, который не может основываться на дне опубликования решения о досрочном прекращении полномочий представительного органа или главы муниципального образования, поскольку сроки, в которые гражданин узнал о нарушении права, могут быть не связаны с датой публикации соответствующего решения.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ предусмотрел восстановление нарушенного права для депутатов представительного органа, он устанавливает, что: «Депутаты представительного органа муниципального образования, распущенного на основании части 2.1 настоящей статьи, вправе в течение 10 дней со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования обратиться в суд с заявлением для установления факта отсутствия их вины за непроведение представительным органом муниципального образования правомочного

---

<sup>200</sup> Пункт 3 статьи 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Ответственность представительного органа муниципального образования перед государством». – СПС «Гарант».

<sup>201</sup> Козлова, Т.А. Укрепление вертикали власти и местное самоуправление / Т.А. Козлова – <http://lawlibrary.ru/article1112673.html>.

заседания в течение трех месяцев подряд. Суд должен рассмотреть заявление и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня его подачи»<sup>202</sup>.

Примером оспаривания решения по привлечению к ответственности представительного органа МСУ является административный иск об оспаривании нормативного правового акта – Закона Калининградской области «О роспуске представительного органа муниципального образования «Полесское городское поселение»<sup>203</sup>.

Истец, избранный 08 сентября 2013 года депутатом Совета депутатов муниципального образования «Полесское городское поселение», обратился в суд с административным исковым заявлением о признании Закона Калининградской области от 07 ноября 2016 г. № 12 «О роспуске представительного органа муниципального образования «Полесское городское поселение» не соответствующим части 1 статьи 73 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и недействующим полностью, указав, что статья 1 оспариваемого нормативного правового акта в нарушение требований части 1 статьи 73 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131–ФЗ не содержит ссылки на решение суда, которым признан нормативный правовой акт Совета депутатов муниципального образования «Полесское городское поселение» не соответствующим Конституции Российской Федерации и федеральным законам, конституции (уставу), законам Калининградской области.

В судебном заседании истец поддержал изложенную в административном иске позицию и просил удовлетворить заявленные требования, пояснив, что оспариваемым нормативным правовым актом нарушены его права как депутата органа местного самоуправления, поскольку ввиду роспуска представительного органа муниципального образования он не может осуществлять свои полномочия и выполнять волю избирателей, избравших его на срок до 2018 года.

Ответчик – представитель Калининградской областной Думы с административным иском не согласился, указав, что оспариваемый нормативный правовой акт принят при наличии предусмотренных частью 1 статьи 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» оснований и с соблюдением установленного законом порядка роспуска представительного органа местного самоуправления.

А вот третья сторона – представитель временно исполняющего обязанности Губернатора Калининградской области просила в удовлетворении административного иска отказать, указав, что оспариваемый нормативный правовой акт полностью соответствует части 1 статьи 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

---

<sup>202</sup> Пункт 4 статьи 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Ответственность представительного органа муниципального образования перед государством». – СПС «Гарант».

<sup>203</sup> Закон Калининградской области от 7 ноября 2016 г. № 12 «О роспуске представительного органа муниципального образования «Полесское городское поселение». – <https://base.garant.ru/44407590/>.

В итоге исследовав представленные доказательства, проанализировав нормы права, суд пришел к выводу, что процедура привлечения представительного органа местного самоуправления к ответственности перед государством, завершившаяся принятием Калининградской областной Думой оспариваемого нормативного правового акта о роспуске Совета депутатов муниципального образования «Полесское городское поселение», проведена при наличии для этого оснований и в установленном законом порядке, а потому у суда не имеется оснований согласиться с доводами административного иска о несоответствии Закона Калининградской области «О роспуске представительного органа муниципального образования «Полесское городское поселение» части 1 статьи 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Ссылки представителя административного истца на то, что оспариваемый нормативный правовой акт является недействующим, поскольку не содержит конкретизации судебных решений, явившихся основанием для реализации механизма привлечения представительного органа местного самоуправления к административной ответственности, являются несостоятельными.

Если суд примет решение о признании акта недействительным, то в соответствии с пунктом 2 статьи 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске».

Это положение вытекает из нормы пункта 5 статьи 8 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» о том, что законы субъекта РФ вступают в силу после их официального опубликования.

Второй тип ответственности – ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации, которая устанавливается статьей 74 Федерального закона от 6 октября г. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Согласно ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: «Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случае:

1) издания указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного

решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

2) совершения указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда»<sup>204</sup>.

Привлекая к ответственности и тем самым досрочно прекращая полномочия главы муниципального образования, и главы местной администрации, должностное лицо субъекта Российской Федерации действует правомерно. Однако в статье 74 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ не регламентируются субъекты инициативы, что говорит об «ограничительном характере участия населения в вопросах отрешения от должности должностного лица местного самоуправления»<sup>205</sup>.

По сути, статья 72 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ определяет два основания наступления ответственности перед государством, одним из которых является ответственность за ненадлежащее осуществление переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которая устанавливается пунктом 3 статьей 20: «Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств»<sup>206</sup>.

Законодатель как видно устанавливает пределы ответственности. Она наступает лишь в части выделяемых муниципальным образованиям материальных ресурсов и финансовых средств. То есть органы МСУ в данном случае отвечают за то, были ли материальные и финансовые средства в том объеме, в котором это предусмотрено Законом о передаче данных полномочий. Однако в таком случае возникает вопрос, можно ли привлечь органы местного самоуправления к ответственности по данному основанию, если государственными органами требования Закона были выполнены, а в силу объективных обстоятельств данных средств оказалось недостаточно для осуществления соответствующих государственных полномочий в полном объеме.

---

<sup>204</sup> Пункта 1 статьи 74 Федерального закона от 6 октября г. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

<sup>205</sup> Егорова, Т.С., Аминов, И.Р. О некоторых проблемах ответственности органов местного самоуправления / Т.С. Егорова, И.Р. Аминов. – <https://nauchforum.ru/conf/social/xiv/30448>.

<sup>206</sup> Статья 20 Федерального закона от 6 октября г. 2003 г. № 131-ФЗ Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. – СПС «Гарант».

А.А. Уваров полагает, что «данный вопрос может быть решен только путем исследования всей совокупности обстоятельств»<sup>207</sup>.

В том числе необходимо установить, какие именно действия органов местного самоуправления по осуществлению переданных государственных полномочий, и в какой мере зависели от государственного материального обеспечения.

Факт недобросовестного осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий следует устанавливать только в судебном порядке. Такой порядок должен применяться ко всем случаям совершения правонарушений, связанных с исполнением отдельных государственных полномочий, которыми наделяются органы местного самоуправления, включая их неисполнение.

На законодательном уровне не прописана ответственность органов местного самоуправления за осуществление переданных отдельных государственных полномочий. Эти вопросы на сегодняшний день определяются в законах субъектах РФ по вопросам наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Например, статья 9 Закона Челябинской области «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по комплектованию, учету, использованию и хранению архивных документов, отнесенных к государственной собственности челябинской области» устанавливает, что: «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за ненадлежащее осуществление переданных государственных полномочий по комплектованию, учету, использованию и хранению архивных документов в соответствии с законодательством Российской Федерации»<sup>208</sup>.

В настоящее время вопросы ответственности за ненадлежащее исполнение отдельных государственных полномочий органами и должностными лицами местного самоуправления разработаны в федеральном и региональном законодательстве в недостаточной степени. В то же время при разработке соответствующих правовых норм следует иметь в виду, что «ненадлежащее осуществление органами и должностными лицами местного самоуправления государственных полномочий может иметь вид невыполнения функций, предусмотренных соответствующими государственными полномочиями, по их объему или структуре. В таком случае ненадлежащее осуществление государственных полномочий означает ненадлежащее исполнение должностными лицами местного самоуправления их служебных обязанностей, за которые предусмотрены другие виды ответственности должностных лиц – дисциплинарная (для невыборных должностных лиц местного самоуправления) и перед населением (для выборных лиц местного самоуправления)»<sup>209</sup>.

---

<sup>207</sup> Уваров, А.А. Об ответственности органов местного самоуправления / А.А. Уваров. – <http://lawlibrary.ru/article/1134405.html>.

<sup>208</sup> Статья 9 Закона Челябинской области от 27 октября 2005 г. № 416–ЗО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по комплектованию, учету, использованию и хранению архивных документов, отнесенных к государственной собственности Челябинской области». – СПС «Гарант».

<sup>209</sup> Берг, О.В. Некоторые вопросы концепции проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / О.В. Берг. – <http://lawlibrary.ru/article/1150995.html>.



Ответственность органов МСУ в особенности перед государством сопряжена с контролем над соответствующими органами в силу того, что контроль является как-бы переходной стадией и если первое – это уже конечная стадия (решение суда), то второе – есть предварительная стадия, проверяющая законность нормативно-правовых актов муниципалитетов.

А.В. Безруков, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Сибирского юридического института МВД России, кандидат юридических наук считает, что, по сути, «взаимодействие местного самоуправления и государства можно свести к двум основным формам: координация и государственный контроль. И если координация предполагает взаимный, обоюдный характер связи участников отношений, то государственный контроль предполагает комплекс односторонних действий государственных органов по отношению к местному самоуправлений»<sup>210</sup>.

Контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления принято разделять на внешний и внутренний. В части ответственности органов местного самоуправления перед государством ведущая роль принадлежит первому и устанавливается на законодательном уровне главой 10 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В отличие от прошлых законов о МСУ в законе № 131–ФЗ в пунктах 1 и 2 статьи 77 законодатель расширил круг субъектов, которые вправе проводить контрольные мероприятия. Ими являются органы прокуратуры и государственные органы, которые при осуществлении государственных контрольных мероприятий должны действовать на принципах, закрепленных в части 2.2 статьи 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – объективности, открытости и гласности.

Прокуратура как контрольный орган

«Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации»<sup>211</sup>.

Правовая деятельность прокуратуры составляет Конституция Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

Основная задача прокуратуры – осуществления надзора за исполнением законодательства различных уровней. В реализации указанной задачи органы прокураторы праве выносить акты прокурорского надзора – специфические правовые акты, вносимые только прокурором в порядке реализации своих полномочий, посредством которых он обращается к компетентным органам с требованием об устранении нарушений законов и привлечении к ответственности виновных лиц.

---

<sup>210</sup> Безруков, А.В. Государственная власть и местное самоуправление: проблемы соотношения и взаимодействия / А.В. Безруков. – <http://lawlibrary.ru/article/2097632.html>.

<sup>211</sup> Часть 1 статья 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). – СПС «Гарант».

Согласно пункта 1 статьи 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ: «Органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов»<sup>212</sup>.

Реализация данного положения осуществляется в следующих формах:

- 1) присутствие на заседаниях представительного органа;
- 2) вынесения протестов.

Право присутствовать на заседаниях представительного органа установлено пунктом 2 статьи 7 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–1: «Прокурор субъекта Российской Федерации, города, района, приравненные к ним прокуроры, их заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления соответствующего и нижестоящего уровней»<sup>213</sup>.

Также на основании пункта 3 статьи 7 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–1 «Прокурор, его заместитель, а также по их поручению другие прокуроры вправе участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями»<sup>214</sup>.

Вынесение протеста производится прокурором, в случае если акты представительного органа противоречат закону – говорит пункт 1 статьи 23 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–1: «Прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации»<sup>215</sup>.

Поступивший прокурорский протест в силу пункта 2 статьи 23 ФЗ от 17 января 1992 г. № 2202–1 подлежит обязательному рассмотрению органами МСУ. По общему правилу срок рассмотрения составляет 10 дней, но в случае если протест вынесен на решения представительного органа, его рассматривают на ближайшем заседании представительного органа. Более того, пункта 2 статьи 23 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–1 указывает, что при исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения

---

<sup>212</sup> Статья 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления». – СПС «Гарант».

<sup>213</sup> Пункт 2 статьи 7 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). – СПС «Гарант».

<sup>214</sup> Пункт 3 статьи 7 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). – СПС «Гарант».

<sup>215</sup> Пункт 1 статьи 23 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). – СПС «Гарант».

нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. Обязательными условиями при рассмотрении коллегиальным органом протеста является сообщение прокурору о дне заседания (пункт 3 статьи 23), а также о результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме (пункт 2 статьи 23)<sup>216</sup>.

По результатам рассмотрения протеста, требования или представления представительный орган принимает одно из следующих решений:

- 1) удовлетворяет протест (представление, требование) полностью или частично и одновременно рассматривает подготовленный в установленном порядке проект о признании утратившим силу опротестованного решения или о внесении изменений в него;
- 2) отклоняет протест (представление, требование).

После рассмотрения протеста принятое решение направляется прокурору. Прокурор вправе вносить представление, которое, как и протест, подлежит безотлагательному рассмотрению органом или должностным лицом МСУ. В отличие от протеста, цель которого устранить нарушения, представление призвано устранить причины этого нарушения. В соответствии с пунктом 1 статьи 24 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–1 «Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.»<sup>217</sup>. При этом «Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления – на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста»<sup>218</sup>. Как и при протесте, при рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

Если все же выявлены нарушения законодательства и представительный орган местного самоуправления не устранил их, то на основании статьи 25 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–1: «Прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении»<sup>219</sup>.

---

<sup>216</sup> Статья 23 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–1 «Протест прокурора». – СПС «Гарант».

<sup>217</sup> Пункт 1 статьи 24 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» – СПС «Гарант».

<sup>218</sup> Пункт 2 статьи 23 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» – СПС «Гарант».

<sup>219</sup> Статья 25 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–1 «Постановление прокурора». – СПС «Гарант».

## Органы государственной власти как контрольный орган

Другим органом, способным осуществлять контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления являются государственные органы. Возможность данных органов проводить контрольные мероприятия появилась с недавнего времени, когда в 2014 году вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>220</sup>.

Этим актом установлен, новый порядок осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Отныне в соответствии пунктом 2 статьи 77: «Государственные органы, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ, включая территориальные органы федеральных органов исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляют в пределах своей компетенции контроль (надзор) за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, уставов муниципальных образований и иных муниципальных нормативных правовых актов при решении ими вопросов местного значения, осуществлении полномочий по решению указанных вопросов, иных полномочий и реализации прав, закрепленных за ними в соответствии с федеральными законами, уставами муниципальных образований, а также за соответствием муниципальных правовых актов требованиям Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, уставов муниципальных образований»<sup>221</sup>.

Конкретные мероприятия государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления устанавливаются федеральными законами и законами субъектов РФ в зависимости от их подведомственности и сферы осуществления.

Например, согласно статьи 8.1 ГрК РФ, контроль за соблюдением «органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности (далее в настоящей статье – органы, осуществляющие контроль за соблюдением законодательства о градостроительной деятельности), в том числе контроль за: соответствием нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов законодательству о градостроительной деятельности; соблюдением установленных федеральными законами сроков

---

<sup>220</sup> Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 370-ФЗ «О внесении изменений в статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

<sup>221</sup> Пункта 2 статьи 74 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

приведения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов в соответствие с требованиями настоящего Кодекса; соблюдением процедур, установленных законодательством о градостроительной деятельности для подготовки и утверждения документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, градостроительных планов земельных участков»<sup>222</sup>, осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства, промышленности строительных материалов и жилищно-коммунального хозяйства.

Особенность контроля со стороны органов государства состоит в том, что они проводят проверку не только законности и целесообразности действий (решений) подконтрольных органов, но и отмену актов органов местного самоуправления, что вызывает у некоторых авторов сомнения в конституционности такой нормы.

В случае выявления нарушений государственные органы в соответствии с пунктом 3 статьи 21 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» «вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке»<sup>223</sup>.

Обобщая вышесказанное, следует сказать, что контрольные органы – органы прокуратуры и государственные органы, которые могут требовать от органов и должностных лиц местного самоуправления осуществления лишь тех полномочий, которые входят в перечень вопросов местного значения. Те вопросы, которые не отнесены в соответствии с законом о МСУ и иными федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования, контрольные органы в соответствии с пунктом 2.1 статьи 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» требовать не вправе.

Для контроля деятельности органов местного самоуправления используются различные формы деятельности – проверки, получение объяснений, различные формы надзора и мониторинга. В частности в статье 77 урегулированы единые подходы к организации плановых и внеплановых проверок. Их реализация осуществляется по основаниям, предусмотренными пунктами 2.3–2.8 статьи 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

---

<sup>222</sup> Статья 8.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190–ФЗ «Контроль за соблюдением органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности». – СПС «Гарант».

<sup>223</sup> Пункт 3 статьи 21 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

Важное положение занимает тот факт, что органы государственного контроля во исполнение пункта 2.9 статьи 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при установлении сроков для устранения выявленных нарушений обязаны учитывать необходимость соблюдения органами местного самоуправления требований и процедур, установленных законодательством Российской Федерации.

Проанализировав ответственность органов местного самоуправления перед государством можно сделать следующие выводы.

1. «На сегодняшний день, расширен круг субъектов, имеющих права на осуществление контрольных мероприятий. Теперь правом на обращение в судебные органы по отмене нормативно-правовых актов обладают не только органы прокуратуры, но и должностные лица органов государственной власти. Это положение является принципиальным элементом сегодняшней российской концепции устройства местной власти и рассматривается как гарантия подлинной самостоятельности местного самоуправления»<sup>224</sup>.

Однако, стоит задуматься о возможности расширения круга лиц, имеющих права привлекать к ответственности органы МСУ, в частности, ввиду развития гражданского общества, в каждом муниципалитете сегодня созданы общественные палаты, целью которых является в соответствии с абзацем 3 статьи 2 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32–ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» «проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативно-правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления»<sup>225</sup>.

Вовлечение официальных представителей общественных объединений в осуществление контроля за деятельностью органов МСУ, содействовало бы реализации принципа неотвратимости наступления ответственности в отношении лиц, наделенных властными полномочиями, поскольку он направлен на то, чтобы ни одно правонарушение не осталось вне поля зрения государственных и правоохранительных органов.

Представляется, что в этой связи необходимо внести изменения в статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», положение о том, что «общественные палаты вправе осуществлять контроль (надзор) за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, уставов муниципальных образований и иных муниципальных нормативных правовых актов при решении ими вопросов местного значения, осуществлении полномочий по решению указанных вопросов,

---

<sup>224</sup> Сергеев, А.А., Розенфельд, В.Г. Административный контроль за законностью правовых актов органов местного самоуправления / А.А. Сергеев, В.Г. Розенфельд. – <http://lawlibrary.ru/article1132974.html>.

<sup>225</sup> Абзац 3 статьи 2 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32–ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации. Цели и задачи Общественной палаты». – СПС «Гарант».

иных полномочий и реализации прав, закрепленных за ними в соответствии с федеральными законами, уставами муниципальных образований, а также за соответствием муниципальных правовых актов требованиям Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, уставов муниципальных образований, в рамках осуществления общественного контроля, предусмотренного Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

2. Вторая проблема – определение круга субъектов ответственности: поскольку депутаты есть коллективный орган, они несут субсидиарную ответственность по принятым муниципальным правовым актам. Трактовка сегодняшнего закона несправедлива к тем депутатам, которые голосовали против принятия решения, поскольку в случае признания в судебном порядке недействительным муниципальный нормативно-правовой акт, будет распущен весь состав представительного органа. Единственная возможность у неголосовавших за принятие акта в этой ситуации – обратиться в суд с заявлением об установлении факта отсутствия их вины, которая допустима в рамках части 4 статьи 73 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», однако, эта норма как верно отмечает А.В. Кузько: «учитывает действующий порядок и последствия обжалования местных правовых актов, не предусматривает обязательную судебную процедуру привлечения к ответственности»<sup>226</sup>.

3. Ни законом о местном самоуправлении, ни процессуальным законодательством не установлен порядок доведения информации по исполнению решения суда до высшего должностного лица субъекта Российской Федерации который вправе в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносить в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект закона о принятых судебных решениях, в том числе отмены соответствующего нормативного правового акта.

Представляется нужным в этой связи внести изменения либо в статью 73 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», либо в процессуальное законодательство, в частности КАС РФ.

4. Еще один пробел в законодательстве в сфере ответственности МСУ – отсутствие единой основы, регламентирующей процедуру привлечения лиц к ответственности, в связи с этим, необходимо проработать определение ответственности и легально закрепить ее в главу 10 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

---

<sup>226</sup> Кузько, А.В. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством / А.В. Кузько. – <https://www.prlib.ru/item/337308>.

Интересным в этой связи, является мнение, выраженное в статье Т.С. Егоровой и И.Р. Аминова «О некоторых проблемах ответственности органов местного самоуправления», в которой авторы предлагают кодифицировать конституционно-правовую ответственность. По словам авторов: «Имеется необходимость принятия специального закона о конституционно-правовой ответственности. Предлагается принятие как единого «конституционного кодекса», так и специальных федеральных законов, посвященных конституционно-правовой ответственности в сфере местного самоуправления. Планируемая цель всех этих актов – конкретизировать конституционные нормы в соответствие с тем, как это предусмотрено по отношению к другим видам юридической ответственности»<sup>227</sup>.

Таким образом, в настоящее время законодательство в части реализации ответственности и осуществления контроля органов местного самоуправления не совершенно. Необходимо в этой связи внесение поправок и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором должно быть предусмотрено.

1. Расширение круга субъектов, уполномоченных на обращение в суд по привлечению органа местного самоуправления к ответственности.

2. Установление правовых последствий роспуска представительного органа МСУ отдельно для лиц голосовавших, и не голосовавших за принятие муниципальных актов местного самоуправления.

3. Определения более четкого регламента по порядку рассмотрения и исполнения дел по привлечению органа местного самоуправления к ответственности судами.

4. Установление порядка доведения информации до высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по исполнению решения суда.

---

<sup>227</sup> Егорова, Т.С., Аминов, И.Р. О некоторых проблемах ответственности органов местного самоуправления / Т.С. Егорова, И.Р. Аминов. – <https://nauchforum.ru/conf/social/xiv/30448>.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С принятием новой Конституции и с внедрением курса на развитие институтов прямой демократии наша страна пошла по пути отделения органов местного самоуправления от системы органов государственной власти. В то же время и муниципалитеты и государственная власть в России находятся в тесной взаимозависимости.

В правовом регулировании это проявляется в различных правовых формах: принятии государственными органами власти законов и иных НПА по вопросам МСУ, взаимном делегировании полномочий органами государственной власти и органами МСУ, заключении соглашений и договоров между органами государственной власти и органами МСУ, наделении органов МСУ дополнительными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Последняя форма является наиболее распространённой, однако законодатель не определил понятие «полномочия местного самоуправления», в связи с этим, как нам представляется, целесообразно внести данное определение в статью 2 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Предполагаем, что это будет приблизительно следующая формулировка: «полномочие местного самоуправления – это способность органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять права и нести обязанности в целях непосредственного обеспечения жизнедеятельности муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом».

Такая правовая форма как наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями – это прямое выражение субординационных связей, которые как нам кажется, негативно сказываются на развитии институтов демократии. На наш взгляд стоит проработать вопрос о создании эффективной модели, сочетающей в себе как координационные, так и субординационные связи.

Правовая регламентация уже существует в актах Федерального значения (ФЗ «Об образовании», «О животном мире», «О ветеранах» и др.), но имеет не точное выражение, порою мешающее органам местного самоуправления влиять на государственный сектор, что, в конечном счете, позитивно скажется на развитии институтов прямой демократии.

Также при наделении органов МСУ отдельными государственными полномочиями не учтен тот факт, что финансовое положение муниципалитетов различно и зависит от видов муниципальных образований, в связи, с чем предлагаем разграничить в статьях 14–16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, какими именно государственными полномочиями могут наделяться городские округа, а какими районы. Это позволило бы обеспечить стабильное осуществление задач этих МСУ.

В настоящее время не предусмотрена возможность органам МСУ давать согласие при наделении их отдельными государственными полномочиями, в этой связи представляется возможным определить этот порядок и прописать его в

Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Не установлен в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и объём и содержание передаваемых государственных полномочий, имеется недостаточная гарантированность материально-финансового сопровождения переданных полномочий, установление более четкого регламента к порядку передачи передаваемых федеральных и региональных полномочий. Таким образом, проведенный нами анализ норм законодательства по вопросу о перечне государственных полномочий органам местного самоуправления, показал отсутствие единых, чётких правовых подходов по данному вопросу.

Исходя из выше изложенного, возникает необходимость внесения изменений в Федеральный закон, о местном самоуправлении прописав в нем:

- 1) принципы передачи отдельных государственных полномочий;
- 2) порядок передачи государственных полномочий городским округам и сельским поселениям;
- 3) четкий регламент наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, при этом должен быть разграничен порядок наделения федеральными государственными полномочиями и порядок наделения государственными полномочиями субъектов РФ;
- 4) механизм и порядок получения согласия органов местного самоуправления на осуществление ими отдельных государственных полномочий;
- 5) существенно ограничить перечень передаваемых полномочий, особенно в отношении полномочий, передаваемых органами государственной власти субъектов Федерации.

Особое внимание следует уделить детализации механизмов бюджетного регулирования, критериям предоставления местным бюджетам финансовых ресурсов из вышестоящих бюджетов при наделении их отдельными государственными полномочиями.

Наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления позволяет решить ряд задач, актуальных не только для муниципальных образований, но и для региона, государства в целом. Это, в частности:

- 1) содействие децентрализации государственной власти, развитию самоуправленческих начал в жизни общества;
- 2) обеспечение участия народа в осуществлении властных полномочий, властеотношений;
- 3) повышение эффективного реагирования на разнообразные интересы и устремления местных сообществ, отдельных граждан;
- 4) осуществление более качественного и компетентного руководства социальными процессами, процессами принятия и осуществления административных решений, реализации задач местного значения;
- 5) создание рычагов более гибкого реагирования на требования, формулируемые характером переходного этапа в стране.

В целом, все правовые формы способствуют более эффективной гармонизации и взаимодействию уровней публичной власти, обеспечению государственной целостности и единства Российской Федерации при всем ее многообразии. Происходит консолидация общества и государства, расширение возможностей участия граждан в управлении общественными и государственными делами и главное укрепляется институт прямой демократии.

Взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления строятся на общенаучных принципах, которые ни как не закреплены в муниципальном законодательстве. Здесь целесообразно было бы проработать точное толкование и прописать в главу 3 «Вопросы местного значения» Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» те основополагающие идеи, которые способствовали бы более глубокому пониманию сущности взаимодействия. Более того стоило бы определить пределы, участия органов местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти. Представляется, что это допустимо путем внесения изменений в статью 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ установив, что органы местного самоуправления решают вопросы, не отнесенные законом к вопросам местного значения, если ими решены эти последние и осуществлены переданные им в порядке, установленной статьей 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ, отдельные государственные полномочия.

Ещё одна актуальная проблема при взаимодействии ОМСУ и ОГВ является вопрос об ответственности и осуществления контроля. Проанализировав ситуацию в этой сфере, нами сформированы следующие предложения: внести поправки в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором должно быть предусмотрено:

- 1) расширение круга субъектов, уполномоченных на обращение в суд по привлечению органа местного самоуправления к ответственности;
- 2) установление правовых последствий роспуска представительного органа МСУ отдельно для лиц голосовавших и не голосовавших за принятие муниципальных актов местного самоуправления;
- 3) определение более четкого регламента по порядку рассмотрения и исполнения дел по привлечению органа местного самоуправления к ответственности судами;
- 4) установление порядка доведения информации до высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по исполнению решения суда.

Обобщая все вышесказанное, следует сделать вывод, что на сегодняшний день правовое взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти далеко не совершенно. Требуется детальная проработка и легальное закрепление в нормах муниципального права механизма их взаимосвязи.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Наумов, С.Ю. Система государственного управления / С.Ю. Наумов // – М.: Изд-во Форум, 2008 г. – 304 с.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с поправками от 30 декабря 2008 г., 5 февраля, 21 июля 2014 г.). – СПС «Гарант».
3. Харченко, Е.В. Система государственного и муниципального управления: учебное пособие / Е.В. Харченко. – <https://search.rsl.ru/ru/record/01004113020>.
4. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».
5. Безобразов, Б.П. Государство и общество: Управление и самоуправление и судебная власть / Б.П. Безобразов. – <http://lawlibrary.ru/izdanie2127277.html>.
6. Князь Александр Илларионович Васильчиков 1818–1881 г. – русский писатель и общественный деятель, родоначальник кооперативного движения в России, действительный статский советник. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Васильчиков,\\_Александр\\_Илларионович](https://ru.wikipedia.org/wiki/Васильчиков,_Александр_Илларионович).
7. Бондарь, Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь. – <http://library.khpg.org/files/docs/1331896802.pdf>.
8. Уткин, Э.А., Денисов, А.Ф. Государственное и региональное управление / Э.А. Уткин, А.Ф. Денисов. – <http://gendocs.ru/v45265/?cc=1>.
9. Милль, Джон Стюарт (1806–1873) – британский философ, социолог, экономист и политический деятель. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Милль,\\_Джон\\_Стюарт](https://ru.wikipedia.org/wiki/Милль,_Джон_Стюарт).
10. Безруков, А.В. Государственная власть и местное самоуправление: проблемы соотношения и взаимодействия / А.В. Безруков. – <http://lawlibrary.ru/article/2097632.html>.
11. Костюков, А.Н. Муниципальное право России / А.Н. Костюков. – <https://yadi.sk/i/w0MaLZZ9syCiR>.
12. Гражданский кодекс РФ часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51–ФЗ, часть вторая от 26 января 1996 г. № 14–ФЗ, часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146–ФЗ и часть четвертая от 18 декабря 2006 г. № 230–ФЗ. – СПС «Гарант».
13. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145–ФЗ. – СПС «Гарант».
14. Постановление КС РФ от 17 июня 2004 г. № 12–П «По делу о проверке конституционности положений статей 155, 156 и 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации». – СПС «Консультант Плюс».
15. Определение КС РФ от 8 января 1998 г. № 4–О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов государственной думы о проверке конституционности статьи 12 закона Ставропольского края от 22.03.1997 г. «О краевом бюджете на 1997 год». – СПС «Консультант Плюс».
16. Постановление КС РФ от 11 ноября 2003 г. № 16–П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской

- области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда». – СПС «Консультант Плюс».
17. Определение КС РФ от 5 февраля 1998 г. № 22–О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Ленинского районного суда города Оренбурга и Центрального районного суда города Кемерово о проверке конституционности статьи 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». – СПС «Консультант Плюс».
  18. Зорькин, В.Д., Лазарева, Л.В. Комментарий к Конституции Российской Федерации / В.Д. Зорькин, Л.В. Лазарева. – [https://www.studmed.ru/download/zorkin-vd-lazareva-lv\\_7384bc07081.html](https://www.studmed.ru/download/zorkin-vd-lazareva-lv_7384bc07081.html).
  19. Бондарь, Н.С. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для академического бакалавриата / Н.С. Бондарь. – <https://static.my-shop.ru/product/pdf/184/1831966.pdf>.
  20. Безруков, А.В. Конституционное право России / А.В. Безруков // – М.: Изд-во Юстицинформ, 2015 г. – 302 с.
  21. Гражданский кодекс (кодекс Наполеона) – законодательный акт Франции, утвержден и вступил в силу 21 марта 1804 г. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Кодекс\\_Наполеона](https://ru.wikipedia.org/wiki/Кодекс_Наполеона).
  22. Конституция земли Гессен от 1 декабря 1946 г. – <https://ru.wikipedia.org/wiki/Гессен>.
  23. Конституция Франции от 4 октября 1958 г. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_Франции](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Франции).
  24. Федеральный конституционный закон Австрии от 10 ноября 1920 года. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_Австрии](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Австрии).
  25. Конституция Испанского Королевства от 27 декабря 1978 года. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_Испании](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Испании).
  26. Конституция Греции 1975 года – действующая Конституция Греческой республики, принятая пятым созывом греческого парламента. Вступила в действие в 1975 году. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_Греции](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Греции).
  27. Конституция Швейцарии принята на народном референдуме 18 апреля 1999 года. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_Швейцарии](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Швейцарии).
  28. Конституция Индии – верховный закон Индии, вступил в силу 26 января 1950 года. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_Индии](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Индии).
  29. Основной закон Федеративной Республики Германия – основной закон был принят в 1949 году. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Основной\\_закон\\_ФРГ](https://ru.wikipedia.org/wiki/Основной_закон_ФРГ).
  30. Конституция Бельгии – основной закон Королевства Бельгия, принят 17 февраля 1994 года. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_Бельгии](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Бельгии).
  31. Конституция США – основной закон Соединённых Штатов Америки, принят 17 сентября 1787 года. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_США](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_США)
  32. Конституция Бразилии – основной закон Федеративной Республики Бразилия принят 5 октября 1988 года. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_Бразилии](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Бразилии).

33. Конституция Мексики – основной закон Мексиканских Соединённых Штатов, принят 5 февраля 1917 года. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция Мексики](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Мексики).
34. Закон об организации местных собраний народных представителей и местных народных правительств, принят в 1982 г. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Всеитайское\\_собрание\\_народных\\_представителей](https://ru.wikipedia.org/wiki/Всеитайское_собрание_народных_представителей).
35. Конституция Китайской Народной Республики – основной закон Китайской Народной Республики, принят в 1982 году. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_Китайской\\_Народной\\_Республики](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Китайской_Народной_Республики).
36. Конституция Японии – основной закон Японии, вступивший в силу 3 мая 1947 года. – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция\\_Японии](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Японии).
37. Мильшин, Ю.Н., Чаннов, С.Е. Муниципальное право России: учебное пособие / Ю.Н. Мильшин, С.Е. Чаннов. – <https://www.lawmix.ru/commlaw/1952>.
38. Бондарь, Н.С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / Н.С. Бондарь. – <https://static.my-shop.ru/product/pdf/184/1831966.pdf>.
39. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273–ФЗ «О противодействии коррупции». – СПС «Гарант».
40. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202–I «О прокуратуре Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). – СПС «Гарант».
41. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. – <https://studfiles.net/preview/430596/>.
42. Уваров, А.А. Местное самоуправление в соотношении с государственной властью / А.А. Уваров. – <http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/mestnoe-samoupravlenie-v-sootnoshenii-s-gosudarstvennoj-vlastju.html>.
43. Еремин, А.М. Соотношение дефиниций «компетенция» и «полномочие» применительно к Росимуществу / А.М. Еремин. – <http://lawlibrary.ru/article/2339917.html>.
44. Тихомиров, М.Ю. Юридическая энциклопедия / М.Ю. Тихомиров. – <https://nashol.com/2012061065522/uridicheskaya-enciklopediya-tihomirova-l-vtihomirov-m-u-1997.html>.
45. Бялкина, Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования / Т.М. Бялкина. – <http://www.law.edu.ru/script/cntsource.asp?cntID=100120461>.
46. Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – <http://lawlibrary.ru/izdanie14215.html>.
47. Анисимов, П.В. Права человека и правозащитное регулирование: проблемы теории и практики / П.В. Анисимов. – <https://www.lawbook.org.ua/aa/12.00.01/2016/01/17/050483025.doc.html>.
48. Сапфинова, А.А. Федеральная инспекция труда: компетенция – некоторые проблемы реализации / А.А. Сапфинова. – <http://center-bereg.ru/n2215.html>.
49. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.). – СПС «Гарант».

50. Уваров, А.А. Перераспределение полномочий органов местного самоуправления (анализ законодательных новаций) / А.А. Уваров. – <http://отрасли-права.рф/article/22827>.
51. Кутафин, О.Е., Фадеев, В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – <https://studfiles.net/preview/5947549/>.
52. Авакьян, С.А. Муниципальное право России: учебник / С.А. Авакьян. – <https://studfiles.net/preview/4115294/>.
53. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136–ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».
54. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184–ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». – СПС «Гарант».
55. Решение ВС Республики Мордовия от 26 июля 2016 г. № 18–КГ16–65. – <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-26072016-n-18-kg165/>.
56. Закон республики Мордовия от 27 февраля 2015 г. № 1–3 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена». – СПС «Гарант».
57. Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137–ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». – СПС «Гарант».
58. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184–ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». – СПС «Гарант».
59. Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297–1 «О закрытом административно-территориальном образовании». – СПС «Гарант».
60. Устав Озерского городского округа Челябинской области от 28 декабря 2016 г. № 240. – <http://www.ozerskadm.ru/regulatory/constitution/>.
61. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. – [https://ru.wikisource.org/wiki/Положение\\_о\\_губернских\\_и\\_уездных\\_земских\\_учреждениях\\_от\\_1\\_января\\_1864\\_года](https://ru.wikisource.org/wiki/Положение_о_губернских_и_уездных_земских_учреждениях_от_1_января_1864_года).
62. Худoley, К.М. Проблемные вопросы осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий / К.М. Худoley. – <https://vivliophica.com/articles/law/62820>.
63. Закон Оренбургской области от 27 ноября 2007 года № 1731/357–IV–ОЗ «О наделении городских округов и муниципальных районов государственными полномочиями Оренбургской области по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству над несовершеннолетними». – [http://orenburg.news-city.info/docs/sistemse/dok\\_iegpeo.htm](http://orenburg.news-city.info/docs/sistemse/dok_iegpeo.htm).

64. Решение Оренбургского областного суда от 7 апреля 2009 г. № 3–14/2009. – <https://base.garant.ru/27514213/>.
65. Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48–ФЗ «Об опеке и попечительстве». – СПС «Гарант».
66. Гражданский кодекс Российской Федерации часть первая от 30.11.1994 г. № 51–ФЗ, часть вторая от 26.01.1996 г. № 14–ФЗ, часть третья от 26.11.2001 г. № 146–ФЗ и часть четвертая от 18.12.2006 г. № 230–ФЗ. – СПС «Гарант».
67. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138–ФЗ «Законодательство о гражданском судопроизводстве». – СПС «Гарант».
68. Закон Республики Саха от 30 мая 2006 г. 348–З № 711–III «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Саха отдельными государственными полномочиями по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». – <https://base.garant.ru/26717333/>.
69. Закон Челябинской области от 28 марта 2013 г. № 478–ЗО «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации проведения на территории Челябинской области мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных». – СПС «Гарант».
70. Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032–1 «О занятости населения в Российской Федерации». – СПС «Гарант».
71. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273–ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». – СПС «Гарант».
72. Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329–ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». – СПС «Гарант».
73. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127–ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». – СПС «Гарант».
74. Закон Свердловской области от 23 мая 2011 г. № 31–ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по созданию административных комиссий» – <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/1849954>.
75. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. – <https://studfiles.net/preview/430596/>.
76. Мадьярова, А.В. Об общих началах определения перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления. Конституционное и муниципальное право / А.В. Мадьярова. – <http://lawlibrary.ru/article1224441.html>.
77. Розенталь, М.М., Юдин, П.Ф. Философский словарь / М.М. Розенталь, П.Ф. Юдин. – <http://bse.uaio.ru/FIL1963/fsl1963.htm>.
78. Баранчиков, В.А. Муниципальное право: учебник / В.А. Баранчиков. – <https://search.rsl.ru/ru/record/01002766036>.



79. Братусь, С.Н. Юридическая ответственность и законность / С.Н. Братусь. – <https://www.twirpx.com/file/1017227/>.
80. Сухарев, А.Я., Зорькин, В.Д., Крутских, В.Е. Большой юридический словарь / А.Я. Сухарев, В.Д. Зорькин, В.Е. Крутских. – <http://library.khpg.org/files/docs/1331896563.pdf>.
81. Матузов, Н.И., Малько, А.В. Теория государства и права: Учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – <https://nashol.com/2011072757846/teoriya-gosudarstva-i-prava-matuzov-n-i-malko-a-v.html>.
82. Марченко, М.Н. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / М.Н. Марченко. – <http://kursach.com/biblio/0010027/000.htm>.
83. Козлова, Т.А. Укрепление вертикали власти и местное самоуправление / Т.А. Козлова – <http://lawlibrary.ru/article1112673.html>.
84. Закон Калининградской области от 7 ноября 2016 г. № 12 «О роспуске представительного органа муниципального образования «Полесское городское поселение». – <https://base.garant.ru/44407590/>.
85. Егорова, Т.С., Аминов, И.Р. О некоторых проблемах ответственности органов местного самоуправления / Т.С. Егорова, И.Р. Аминов. – <https://nauchforum.ru/conf/social/xiv/30448>.
86. Уваров, А.А. Об ответственности органов местного самоуправления / А.А. Уваров. – <http://lawlibrary.ru/article1134405.html>.
87. Закон Челябинской области от 27 октября 2005 г. № 416–ЗО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по комплектованию, учету, использованию и хранению архивных документов, отнесенных к государственной собственности Челябинской области» (с изменениями и дополнениями). – СПС «Гарант».
88. Берг, О.В. Некоторые вопросы концепции проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / О.В. Берг. – <http://lawlibrary.ru/article1150995.html>.
89. Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 370–ФЗ «О внесении изменений в статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».
90. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190–ФЗ. – СПС «Гарант».
91. Сергеев, А.А., Розенфельд, В.Г. Административный контроль за законностью правовых актов органов местного самоуправления / А.А. Сергеев, В.Г. Розенфельд. – <http://lawlibrary.ru/article1132974.html>.
92. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212–ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». – СПС «Гарант».
93. Кузько, А.В. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством / А.В. Кузько. – <https://www.prlib.ru/item/337308>.