

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему: «Правовой статус городского округа как вида муниципального образования»

Обучающийся

И.В. Грачева

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный руководитель

канд. эконом. наук, В.Ю. Моисеева

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2022

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретико-правовой анализ городского округа как вида муниципального образования .....	9
1.1 Понятие городского округа.....	9
1.2 Нормативно-правовое регулирование правового статуса городского округа .....	15
Глава 2 Организационные основы городского округа как вида муниципального образования .....	23
2.1 Территориальная организация городского округа .....	23
2.2 Вопросы формирования и функционирования органов местного самоуправления в городском округе.....	33
Глава 3 Проблемы и практика реализации статуса городского округа как вида муниципального образования .....	52
3.1 Вопросы местного значения городского округа.....	52
3.2 Практика прокурорского надзора по вопросам местного самоуправления на территории городского округа.....	57
Заключение .....	82
Список используемой литературы и используемых источников.....	85

## Введение

Важная роль в современной России принадлежит городским округам, как структурной части системы муниципальных образований. На территориях городских округов проживает более четверти всего населения нашей страны, расположены образовательные и научные центры, формируется культурная и социально-экономическая основа общества и государства. Однако правовое регулирование статуса городских округов не позволяет им более эффективно осуществлять полномочия по решению вопросов местного значения.

Прежде всего, следует отметить недостатки законодательного определения городского округа, затрудняющее понимание его сущности и противоречащее действующему законодательству.

Кроме того, много вопросов вызывает возможность в крупных городских округах образовывать внутригородские районы, которые сами по себе являются самостоятельными муниципальными образованиями, однако в составе городских округов таковыми не являются. Но при всем при этом, население внутригородских районов самостоятельно осуществляет местное самоуправление посредством выборных и другие органов.

Существующие в настоящее время правовые коллизии в регулировании статуса городского округа являются причиной ряда негативных последствий, примером которых функционирование городских агломераций. При этом из граничащих с ними поселений муниципальных районов, ежедневно туда и обратно перемещается значительное количество жителей для работы, учебы и с другими целями, и фактически формируется единое социально-экономическое и культурное пространство. В результате, возникают вопросы соотношения полномочий городских округов и смежных поселений, перераспределения налоговых поступлений и т.д. Пока они не стоят в повестке дня органов власти разных уровней. Однако ясно, что их актуализация неизбежна.

Много проблем возникает на практике и при решении городскими округами вопросов местного значения. Как известно, местное самоуправление, являясь одной из основ конституционного строя Российской Федерации, решает значительную часть вопросов государственного значения. В связи с чем, особое значение приобретает проблема обеспечения законности прокуратурой деятельности органов местного самоуправления. В сфере местного самоуправления достаточно часто органами прокуратуры выявляются нарушения, связанные с несоответствием принимаемых муниципальных актов действующему федеральному законодательству, злоупотреблением органами местного самоуправления своими правами, а также с дисбалансом между правами граждан и властными полномочиями органов местного самоуправления.

В части осуществления надзора в сфере местного самоуправления можно выделить внешние и внутренние проблемы. Внешние проблемы порождаются ненадлежащими действиями органов местного самоуправления, которые могут игнорировать или отклонять законные требования органов прокуратуры, не извещать органы прокуратуры о времени обсуждения проектов нормативных правовых актов и актов прокурорского реагирования, не всегда направляют в органы прокуратуры, как проекты, так и принятые местные нормативные правовые акты. Более того, встречаются случаи, когда органы местного самоуправления занимают пассивную позицию при необходимости приведения данных правовых актов в соответствие с действующим федеральным законодательством. К внутренним проблемам относится ряд недостатков организационного характера, а также отсутствие взаимодействия и сотрудничества с органами местного самоуправления.

Перечисленные проблемы не являются исчерпывающими, что еще раз подчеркивает актуальность и важность исследования вопросов в части определения правового статуса городского округа как вида муниципального образования.

Степень научной разработанности проблемы. Вопросы правового статуса городского округа являются предметом исследования ряда монографических работ. Так, правовой статус городского округа является предметом исследования кандидатской диссертации А.К. Захарова [43] и коллективной монографии А.Ю. Звягольского, И.В. Упорова, А.К. Захарова [44].

Отдельные аспекты правового статуса городских округов рассматриваются в многочисленных научных публикациях. Так, исследуются особенности городских округов с внутригородским делением (И.В. Бабичев [12], Т.В. Ерохина [36], А.В. Ильиных [47]), анализируются проблемы снижения роли населения в управлении на муниципальном уровне и искажение принципа выборности глав муниципальных образований (А.В. Колесников [57]), отдельные полномочия городских округов (С.Г. Матвеева, А.Г. Быкова [62], О.А. Фомичева [131], О.А. Кожевников [56]) и др.

Однако следует признать, что правовому статусу городского округа как вида муниципального образования в доктрине уделяется недостаточное внимание, оставляя за пределами научно-теоретической проработки ряд проблем, требующих своего решения. Все это еще раз обосновывает выбор темы для исследования.

Объект исследования – общественные отношения, регулирующие правовой статус городского округа как вида муниципального образования.

Предмет исследования – нормы действующего законодательства, устанавливающие и регулирующие правовой статус городского округа.

Цель исследования – комплексный научно-правовой анализ правового статуса городского округа как вида муниципального образования в соответствии с нормами, действующего федерального, регионального законодательства и актов местного самоуправления на примере Самарской области.

Задачи исследования:

- рассмотреть понятие и выявить несогласованность законодательного определения понятия «городской округ»;
- охарактеризовать нормативно-правовое регулирование правового статуса городского округа;
- выявить особенности территориальной организации городского округа;
- проанализировать вопросы формирования и функционирования органов местного самоуправления в городском округе;
- исследовать вопросы местного значения городского округа;
- обобщить практику прокурорского надзора по вопросам местного самоуправления на территории городского округа.

Нормативно-правовую базу настоящей магистерской диссертации составляют: Конституция Российской Федерации, федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также законы субъектов Российской Федерации и нормативные акты органов местного самоуправления в части регулирования правового статуса городского округа как вида муниципального образования.

Методологическая основа исследования состояла из комплекса методов научного познания: диалектический метод познания, метод объективного и всестороннего анализа городского округа. Системный метод исследования позволил определить правовой статус городского округа. Формально-логические методы исследования позволили наметить подходы и пути совершенствования правового регулирования порядка формирования и компетенции органов местного самоуправления в городском округе.

Практическая значимость исследования заключается в определении понятия городского округа, его нормативно-правовой основы, территориальной организации и органов муниципальной власти. Рассмотрение и исследование данных вопросов в рамках настоящего исследования могут быть использованы в различных направлениях научно-теоретической и практической деятельности, связанных с

функционированием и исследованием городского округа как вида муниципального образования.

Научная новизна отражается в положениях, выносимых на защиту:

- сформулировано понятие городского округа как один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, которые не обладают статусом муниципального образования, местное самоуправление осуществляется населением и (или) через органы местного самоуправления и органы местного самоуправления наделены правом реализации отдельных государственных полномочий.
- по ряду позиций заложенные во второй главе Федерального закона № 131-ФЗ нормы, регулирующие территориальную организацию местного самоуправления, нуждаются в совершенствовании. В частности, целесообразно не устанавливать статус муниципальных образований небольшим селам и поселкам (до одной тысячи населения), учитывая, что в данном случае управленческие расходы на самоуправление несоразмерны с его эффективностью; очевидно, что территории такого рода населенных пунктов должны управляться органами местного самоуправления поселения либо непосредственно районной властью, и в этом смысле субъекты РФ должны иметь надлежащие полномочия для решения такого рода проблем;
- на практике требует своего решения проблема правового регулирования формирующихся де-факто городских агломераций на основе прежде всего городских округов, являющихся административными центрами субъектов РФ, и здесь очень важен муниципально-правовой аспект. Статус агломерационной территории, как представляется, должен решаться законом субъекта РФ, где необходимо предусмотреть возможность учета интересов

всех муниципальных образований, чьи территории входят в состав городской агломерации;

- пункт 13 ст. 21 ФЗ о прокуратуре в существующем виде не в полной мере отвечает потребностям прокурора при проведении проверки и, с учетом неоднозначного содержания, нуждается в корректировке;
- целесообразно в приказе № 195 закрепить обязанность прокурора обращаться в суд в случае, когда органы законодательной (представительной) власти не согласны с изложенной в заключении позицией прокуратуры и отказываются учесть ее замечания при подготовке и принятии нормативного правового акта.

Теоретическая база исследования представлена трудами следующих ученых: П.А. Астафичева, И.В.Бабичева, О.И. Баженова, В.В. Белозерова, А.А. Боева, В.И. Васильева, Т.В. Ерохиной, А.К. Захарова, А.В. Ильиных, Ю.О. Карпышевой, Н.Л. Пешина, Н.В. Постового, В.В. Таболина, И.В. Упорова и др.

Структура магистерской диссертации: введение, три главы, шесть параграфов, заключение и список используемой литературы и используемых источников.



# **Глава 1 Теоретико-правовой анализ городского округа как вида муниципального образования**

## **1.1 Понятие городского округа**

Прежде чем приступить к непосредственному исследованию понятия «городской округ», необходимо определиться с понятием «муниципальное образование», видом которого и является городской округ.

Категория «муниципальное образование», по замечанию И.В. Бабичева, законодатель использует «для обозначения территорий местного самоуправления» [13, с. 55]. При этом, определение муниципального образования отсутствует в действующей Конституции Российской Федерации [60], а Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) [123] определение сформулировано посредством перечисления его видов, к числу которых относятся: городское поселение; сельское поселение; муниципальный район; муниципальный округ; городской округ; городской округ с внутригородским делением; внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

Как можно заметить, муниципальное образование является родовым понятием для отдельных его видов.

В науке муниципальное образование понимают как «юридическое обозначение очерченного границей населенного пункта или населенной территории, на которых осуществляется местное самоуправление (муниципальная власть)» [14, с. 137]. В ч. 1 ст. 131 Конституции РФ указывается на то, что территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и местных традиций. По данному поводу Конституционным Судом было отмечено, что «действующая в России система местного самоуправления основана на сочетании

поселенческого и территориального (районного) самоуправления как исторически сложившихся форм территориального устройства публичной власти и самоорганизации населения» [87]. И это стоит учитывать в дальнейшем территориальном муниципальном строительстве.

Как уже было установлено выше, одним из видов муниципальных образований, является городской округ. Территориальной основой для правовой конструкции городского округа является «муниципальное образование» [24, с. 12; 64].

В настоящее время в сфере территориального устройства действуют два общероссийских классификатора: Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (ОКАТО) [70] и Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований (ОКТМО) [71]. При этом, в обоих классификаторах присутствует административно-территориальная единица - «город», являющийся городским населенным пунктом, который следует отличать от городского округа.

Вопросы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации относятся к полномочиям региональных органов государственной власти. Например, в Законе Самарской области «О наделении статусом городского округа и муниципального района муниципальных образований в Самарской области» [42] статусом городского округа наделены следующие города: город Жигулевск, город Кинель, город Новокуйбышевск, город Октябрьск, город Отрадный, город Похвистнево, город Сызрань, город Тольятти, город Чапаевск.

На основе анализа регионального законодательства Н.Е. Коломеец и А.Н. Чертков выделяют следующие признаки населенного пункта:

- территория в пределах установленной границы (черты);
- территория, имеющая сосредоточенную застройку;

- территория, служащая местом постоянного проживания людей [58, с. 45].

Верховный Суд РФ в одном из своих Определений сформулировал понятие населенного пункта как «населенное место (поселение), первичная единица расселения людей в пределах одного застроенного земельного участка (город, поселок, поселок городского типа, село)» [72].

А.Ю. Звягольский, И.В. Упоров и А.К. Захаров выделяют следующие признаки населенного пункта:

- «предназначенность для постоянного проживания людей;
- наличие сосредоточенной застройки; - наличие установленных границ;
- наличие статуса муниципального образования, либо вхождение в состав иной территории, имеющей статус муниципального образования;
- наличие названия и кода в ОКАТО» [44, с. 21].

Д.В. Добрачева населенный пункт определяет как «компактно заселенную часть территории, место постоянного жительства граждан, имеющая необходимые для обеспечения жизнедеятельности граждан жилые и иные здания и сооружения, собственное наименование и установленные в соответствующем порядке территориальные пределы» [33].

В части территориальных границ населенных пунктов ст. 84 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) устанавливает, что «установление, изменение границ населенных пунктов осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности».

Генеральные планы городских округов являются документами территориального планирования (п. 2 ст. 1, п.п. 2, 3 ч. 1 ст. 18 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - ГрК РФ) [30]).

Согласно пункту 3 части 3 статьи 23 ГрК РФ генеральный план поселения содержит карту границ населенных пунктов входящих в состав поселения или городского округа [90].

В науке можно найти различные определения города.

К примеру, Л.А. Велихов город определял как «городской населенный пункт, социальная система которого представлена совокупностью людей, объединенных производственным, распределительным и потребительным моментом» [28, с. 80].

В.С. Основин под городом понимал «населенный пункт, в котором большинство жителей не занимаются сельским хозяйством» [78, с. 20].

По мнению В.П. Балезина, «городами являются наиболее крупные населенные пункты, жители которых заняты главным образом в промышленности, в сфере обслуживания, управления, науки, культуры. Для городов также характерны плотность заселения и компактность застройки» [16, с. 3].

В.В. Белозеров определяет города как «исторически образованную территорию на базе социально-демографических, экономических, градостроительных и иных особенностей» [17, с. 6].

Ряд ученых выделяют признаки, наличие которых позволит населенному пункту получить статус города, это, не менее 10-12 тысяч жителей [112, с. 43]; наличие структур, исполняющих административные функции [79, с. 48]; наличие публичной власти; территориальное единство города; собственные полномочия, необходимые городским органам власти для их реализации; наличие устава города [63, с. 42-43].

Д.В. Добрачева называет следующие признаки городского населенного пункта:

- сравнительно крупное (по сравнению с иными населенными пунктами) поселение;
- жители заняты в промышленности и сфере обслуживания;

- являются административными, научными, культурными и промышленными центрами [33].

В методических рекомендациях по подготовке нормативов градостроительного проектирования, утв. Приказом Минэкономразвития России городскими населенными пунктами признано считать населенные пункты, утвержденные законодательными актами в качестве городов и поселков городского типа (рабочих, курортных и дачных поселков). Все остальные населенные пункты являются сельскими [99].

Легально понятие городского округа закреплено в абз. 7 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которому – это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района, органы местного самоуправления осуществляют полномочия по решению установленных законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах.

Городской округ с внутригородским делением - городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта РФ образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования (абз. 8 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ).

Итак, понятие городского округа сводится к следующему:

- он представляет собой один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, которые не обладают статусом муниципального образования;
- местное самоуправление осуществляется населением и (или) через органы местного самоуправления;
- органы местного самоуправления наделены правом реализации отдельных государственных полномочий.

Легальное определение городского округа обращает внимание на территориальную составляющую городского округа, который не входит в состав муниципального района [10].

Следует обратить внимание на то, что ч. 2 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривая возможным наделение статусом городского округа городских поселений, без ответа оставляют вопрос о наделении статусом городского округа одного или нескольких объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, как это определено в понятии.

Кроме того, ч. 2 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ предполагает, что наделение статусом городского округа возможно лишь при соблюдении ряда требований, а также городское поселение должно иметь перспективы развития, наличие которых следует подтвердить генеральным планом данного городского поселения. Однако на практике данные требования трудно исполнимы [37].

Следующим спорным моментом представляется часть определения, согласно которой городской округ - это один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Представляется, что данная формулировка противоречит ч. 1 ст. 10 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации, в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

Таким образом, сформулированное законодателем определение городского округа противоречит действующему законодательству.

В заключение следует отметить, что правовой статус городского округа включает в себя следующие элементы:

- полномочия городского округа в виде прав и обязанностей правомочных субъектов – населения города и органов местного самоуправления городского округа;
- территория городского округа;
- устав городского округа.

## **1.2 Нормативно-правовое регулирование правового статуса городского округа**

Как известно, местное самоуправление наиболее приближено к населению и является подсистемой публичной власти, обеспечивающее защиту прав и законных интересов гражданина и общества. В одних отношениях органы местного самоуправления являются автономной подсистемой публичной власти, действующей по «поручению» местного сообщества, в других – «продолжением» государственной власти, но с особым общественным компонентом [26], который и отличает ее от государственной власти.

Будучи провозглашенным и закрепленным на конституционном уровне, местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации и регулируется комплексом нормативных правовых актов, составляющие ее правовую основу деятельности.

Высшей юридической силой на территории Российской Федерации обладает Конституция Российской Федерации, нормы которой имеют прямое действие и подлежат непосредственному применению. В пункте 2 ст. 3 Конституции РФ провозгласила, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Ст. 12 Конституции РФ признает и гарантирует местное самоуправление в РФ. Статьей 76 Конституции РФ общие принципы организации местного самоуправления отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. Институт

организации и функционирования местного самоуправления урегулированы статьями 130-133 Конституции РФ.

Следует обратить внимание на то, в Законе РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее - Закон о поправках) [38], ряд поправок посвящены муниципальной власти [80] и ограничивают возможности осуществления нормативного правового регулирования не только местное самоуправление, но и государственную власть на уровне субъекта РФ.

В соответствии с новой редакцией п. «г» ст. 71 Конституции РФ к вопросам исключительного ведения Российской Федерации теперь относится «организация публичной власти» в целом. Как известно, нормы ст. 71 Конституции РФ направлены на то, чтобы обеспечить федеральную власть исключительными регуляторными полномочиями по предметам ведения Федерации.

Следует также отметить, что поправки в Конституцию РФ создают предпосылки к полному изъятию у граждан права на осуществление местного самоуправления. Такая возможность появляется у федеральной власти вследствие новой редакции ч. 1 ст. 67.

Согласно новой редакции ч. 3 ст. 132 Конституции РФ все органы государственной власти и местного самоуправления составляют единую систему публичной власти.

Следующим источником правового регулирования местного самоуправления являются федеральные конституционные законы (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ). Речь идет о федеральных конституционных законах, регулирующих порядок проведения референдума в Российской Федерации [128], о введении чрезвычайного [130] или военного положения [129] и др.

Л.М. Карапетян пишет о том, что «местное самоуправление не в состоянии реализовать свое предназначение, если функционирование этого института не будет ограничено рамками закона, поскольку местное



самоуправление – это первичное звено общества, в котором текущие экономические и иные общественные отношения вместе с законами (порой и преимущественно) регламентируются обычаями, традициями, нравственными нормами» [50, с. 120].

Центральное, системообразующее значение в области местного самоуправления отведено Федеральному закону № 131-ФЗ, в котором установлены основные правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления. Другие федеральные законы, в части местного самоуправления не должны противоречить Федеральному закону № 131-ФЗ. Однако данное положение, высказываемое в юридической науке является спорным.

Так, по мнению Конституционного Суда РФ в Конституции РФ не определена иерархия внутри федеральных законов, которые не могут по отношению друг к другу обладать большей или меньшей юридической силой [74].

Однако в другом своем постановлении Конституционный Суд РФ высказал позицию, согласно которой в кодифицированных нормах может быть установлен приоритет данных норм перед другими федеральными законами [89]. Противное, по справедливому замечанию В.Д. Зорькина, искажало бы предназначение кодифицированного акта в системе законодательства [45].

Однако если применить это к Федеральному закону № 131-ФЗ, то, следует отметить ряд моментов.

Во-первых, не смотря на то, что Федеральный закон № 131-ФЗ не является кодифицированным актом, установленные в нем общие принципы местного самоуправления, позволяет признать его статутным нормативно-правовым актом [27], который имеет особое значение в системе муниципально-правовых отношений.

Во-вторых, муниципально-правовые отношения регулируются и другими нормативно-правовыми актами из других отраслей права, приоритет

среди которых имеет Федеральный закон № 131-ФЗ, в том числе и перед кодифицированными актами [32].

Среди кодифицированных нормативно-правовых актов, которые регулируют в той или иной части отношения в сфере местного самоуправления, можно назвать Гражданский кодекс РФ (далее – ГК РФ) [31], в части определения состава муниципального имущества, порядка образования, владения и распоряжения таким имуществом. В Бюджетном кодексе РФ (далее - БК РФ) [21] закреплены принципы организации местных финансов, источники формирования муниципальных финансовых ресурсов (см., главу 2, ст. 31.1, 42, 61.1 и др. статьи БК РФ).

В ст. 15 Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ) [67] закреплен перечень местных налогов и сборов.

Земельные правоотношения в области местного самоуправления урегулированы ЗК РФ, в котором закреплены полномочия органов местного самоуправления (ст. 11 ЗК РФ), основания и порядок предоставления муниципальных земельных участков (главы V.1 ЗК РФ) и др.

Другая группа федеральных законов, составляющих правовую основу местного самоуправления являются не кодифицированными, к которым относятся: федеральные законы, регулирующие отношения в сфере муниципального управления [127; 120]; федеральные законы, регулирующие отдельные отрасли или сферы общественной жизни.

Особое значение в регулировании местного самоуправления отдается региональному нормотворчеству, это уставы, конституции, законы и другие нормативные правовые акты субъектов Федерации.

Так, в Самарской области в Уставе Самарской области [117] отдельный раздел III посвящен местному самоуправлению в Самарской области.

Кроме того, в Самарской области приняты и действуют ряд законов, регулирующих различные вопросы в сфере местного самоуправления на территории Самарской области, проведение местного референдума [40].

Субъекты Российской Федерации в своих законах устанавливают основные организационно-правовые основы деятельности местного самоуправления, статус муниципальных образований и другие вопросы.

Кроме федерального и регионального законодательства, деятельность муниципальных образований регулируется и местными правовыми актами.

Так, правовые основы местного самоуправления на территории городского округа Тольятти закреплены в соответствующем Уставе г.о. Тольятти [94].

Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права. К примеру, Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 [34] закрепляет понятие местного самоуправления, основные принципы его организации.

Так, в ст. 3 Хартии дается определение местного самоуправления – это «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения». Там же указывается, что это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.

В статье 4 Хартии указывается, что основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией или законом. Тем не менее, это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом полномочий для выполнения конкретных задач. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо

другого органа власти. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом. В этой части Россия формально соблюдает данное требование, что видно, в частности, из ч. 4 ст. 3 Федерального закона № 131-ФЗ, где указывается, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления (вместе с тем здесь есть проблемы, о которых речь пойдет позже). В Хартии подчеркивается, что местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление. Статус персонала органов местного самоуправления должен обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета личных достоинств и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты труда и продвижения по службе (ст. 6).

Представляется также необходимым выделить ст. 9 Хартии, где идет речь о финансовых ресурсах органов местного самоуправления. Указывается, в частности, что органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом. По меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного

самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом. Финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий. Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции. Порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления. Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции. Для финансирования инвестиций органы местного самоуправления должны в соответствии с законом иметь доступ к национальному рынку капиталов.

Определенная роль в правовом регулировании местного самоуправления принадлежит актам органов судебной власти [137].

К примеру, Конституционный Суд РФ определил природу местного самоуправления, как наиболее приближенной к населению формы осуществления публичной власти на местах [88]. В другом документе, Конституционный Суд РФ сделал вывод о том, что публичная власть может быть муниципальной [85]. Особое значение данные выводы Конституционного Суда РФ имеют в свете новых изменений, внесенных в Конституцию РФ в 2020 году, которыми легализована новая для

отечественного права юридическая дефиниция – «единая система публичной власти». Такое положение вполне оправдано и снимает дискуссионность ст. 12 Конституции РФ, направлено на обеспечение эффективного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления [81, с. 38].

Выводы по первой главе магистерской диссертации.

Во-первых, понятие городского округа сводится к тому, что под таким понимается один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, которые не обладают статусом муниципального образования, местное самоуправление осуществляется населением и (или) через органы местного самоуправления и органы местного самоуправления наделены правом реализации отдельных государственных полномочий.

Элементами правового статуса городского округа являются: полномочия, территория и устав городского округа.

Во-вторых, будучи провозглашенным и закрепленным на конституционном уровне, местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации и регулируется комплексом нормативных правовых актов, составляющие ее правовую основу деятельности. Высшей юридической силой на территории Российской Федерации обладает Конституция Российской Федерации, нормы которой имеют прямое действие и подлежат непосредственному применению. Центральное, системообразующее значение в области местного самоуправления отведено Федеральному закону № 131-ФЗ, в котором установлены основные правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления. Другие федеральные законы, в части местного самоуправления не должны противоречить названному Закону.

## **Глава 2 Организационные основы городского округа как вида муниципального образования**

### **2.1 Территориальная организация городского округа**

В первой главе настоящей магистерской диссертации было установлено, что одним из элементов правового статуса городского округа является территориальная организация, т.е. наличие территории, в границах которой осуществляется местное самоуправление.

Базовым является Федеральный закон № 131-ФЗ в регулировании территориальных отношений на местном уровне. Необходимо отметить, что законодатель выделяет по этой проблематике специальную главу – Глава 2 «Принципы территориальной организации местного самоуправления», где достаточно подробно регулирует территориальные отношения на местном уровне. В целом законодатель первоначально отрегулировал территориальные основы местного самоуправления в направлении унификации, ограничив полномочия субъектов Федерации регулированию территориальных основ местного самоуправления. Помимо этого, жестко устанавливается двухуровневая модель в отношении поселений и муниципальных районов и одноуровневая модель в отношении городского округа. А сравнительно недавно был введен еще один вид муниципального образования – внутригородской район, который может быть создан в городском округе по решению законодательного собрания субъекта Российской Федерации (однако на момент выхода данной работы из печати, практики по созданию внутригородских районов еще не было) [116, с. 22].

Как уже было отмечено административно-территориальное деление в России фиксируется в ОКАТО, в котором каждому объекту (республика, край, область, город, поселок, село и т. д.) присваивается свой код. Данная система находится в ведении Росстата и Росстандарта.

Периодически в России возникают дискуссионные волны, связанные со

стремлением изменить систему муниципальных образований в России. В конце 2013 – начале 2014 гг. также активно обсуждался вопрос о целесообразности не выборов, а назначения глав городов. А несколько раньше, в 2012 г., обсуждался вопрос о ликвидации вообще такого вида муниципальных образований, как сельские поселения – ввиду того, прежде всего, что при дотационности их бюджетов во многом теряет смысл затрата бюджетных средств на функционирование выборных органов самоуправления - главы муниципального образования, муниципальных депутатов и др. Такого рода предложения в итоге не получили организационно-правового продолжения – очевидно, прежде всего потому, что в таком случае возникают проблемы с конституционными гарантиями местного самоуправления, где право населения на местное самоуправление продекларировано довольно четко и однозначно. Однако поднятые проблемы остаются, их решение отодвигается по времени, и уже сейчас ясно, что эти решения будут очень трудными.

Городские округа являются городскими поселениями особого рода и функционируют автономно от муниципальных районов. Численность населения как критерий отнесения к городскому округу законодательно не определена. Ведущими видами муниципальных образований в масштабе всей России являются муниципальные районы и городские округа. Субъекты Российской Федерации не могут вводить на своих территориях иные, кроме указанных выше, виды муниципальных образований (городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов). Таким образом, по всей России созданы одинаковые по статусу и территориальному построению виды муниципальных образований. Исключение составляют муниципальные образования в виде внутригородских территорий городов федерального значения, поскольку в силу специфики этих городов (прежде всего в связи с их масштабом) институт самоуправления в них функционирует на основе законов этих городов, и эти законы, основываясь на Федеральном законе № 131-ФЗ, вместе с тем по ряду вопросов (в



частности, по организации исполнительных органов местного самоуправления) определяют свои принципы.

Согласно ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ границы муниципальных образований устанавливаются и изменяются в соответствии с вполне определенными и исчерпывающе обозначенными требованиями. До 2008 г., на территориях с низкой плотностью населения населенный пункт с численностью населения менее 100 человек мог не наделяться статусом самостоятельного поселения. В 2008 г. эта норма была исключена из ФЗ-13173. Как отмечает С.В. Праскова, это было сделано в связи с тем, законодатель не предусмотрел вариант, когда ситуация в таком населенном пункте может измениться, попросту говоря, люди могут уехать, и тогда оставался неясным вопрос о том, каким образом с правовой точки зрения решить статус территории данного населенного пункта [96]. В этой связи тогда в 2008 г. была изменена ст. 13.1 Федерального закона № 131-ФЗ и введена ст.13.2. Вместе с тем, нормативное положение об инициативе населения населенного пункта, которое было указано в исключенном из Федерального закона № 131-ФЗ п. 9 ч. 1 ст. 11 следовало сохранить.

К Перечень субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, территории которых относятся к территориям с низкой или высокой плотностью населения, утверждается Правительством Российской Федерации [105].

В литературе приводится пример с селом Намы, которое является одним из самых труднодоступных и отдаленных сельских поселений, причем не только на территории Республики Саха (Якутии), но и, скорее всего, вообще в пределах России – так, расстояние от села Намы до улусного (районного) центра п. Тикси составляет порядка 350 километров, а расстояние до ближайшего населенного пункта (село Найба) составляет 170 километров. Такие расстояния, сбои в работе телефонной линии создают большие проблемы социально-экономического развития данного муниципального образования [83]. В таких селах, где даже доставка дров для

печного отопления (а другого нет) составляет огромные трудности, а среди 550 человек населения 468 признаны малоимущими, вряд ли целесообразно формировать муниципальное образование – очевидно, что территории такого рода населенных пунктов должны управляться непосредственно районной властью, и в этом смысле субъекты РФ должны иметь надлежащие полномочия для решения такого рода проблем [116, с. 44].

Территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения [138]. В той связи следует заметить, что «исторически сложившиеся земли» представляют собой территории, на которых когда-то расселились люди для совместного постоянного проживания. Соответственно современные населенные пункты «достались» современной России от бывшей РСФСР, включая сохранение названий всех административно-территориальных единиц. Совпадение имеется в части поселений – это в основном городские поселения и, в меньшей степени, сельские поселения. В целом указанные расхождения небольшие, и мы полагаем, что в перспективе следует их совместить, поскольку наличие сегодня двух систем территориальных классификаторов в силу их частичного дублирования приводит к определенной путанице, требует затрат для администрирования и представляются излишним, и в этом смысле мы не можем согласиться с предложением еще в большей степени усложнить классификацию муниципальных образований [110].

Как отмечает В.И. Васильев, несмотря на наличие законодательных требований к территориальной организации муниципальных районов, в реальности границы их территорий в абсолютном большинстве были механически воспроизведены из границ, которые имели место еще в советский период [27, с. 209].

Что касается городского округа, то таковой является городским

поселением, но особого, более высокого по имеющимся полномочиям статуса. В этой связи законодатель определяет для территориальной организации городского округа ряд требований. В частности, наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта РФ при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения, установленных для этого вида муниципальных образований вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) вопросов местного значения и осуществления ими отдельных государственных полномочий. При наделении городского поселения статусом городского округа учитываются также перспективы его развития, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения (ч. 2 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ).

Важное значения для территориальной организации городского округа, учитывая его особый статус, имеет генеральный план развития города. В целом юридическая основа для разработки генеральных планов к настоящему времени уже создана и это, в первую очередь, ГрК РФ [18]. Вместе с тем во многих городах еще не разработаны новые генеральные планы. Кроме того, не все генпланы доступны для населения, что является нарушением прав горожан. В ряде муниципальных образованиях полагают, что так как ГрК РФ вступил в силу с 2005 г., то требование об его обязательной публикации обязательно только после этой даты - что неправильно.

До 1 марта 2005 г. органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны были установить границы муниципальных образований и наделить соответствующие муниципальные образования статусом городского, сельского поселения, городского округа,

муниципального района. Поскольку время на проведение этой работы было ограничено, то допускалось утверждение границ муниципальных образований в виде картографического описания. При этом границы муниципальных образований подлежали описанию и утверждению в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства не позднее 1 января 2007 г.

Так, в Краснодарском крае статус муниципального образования, состав населенных пунктов и границы муниципального образования города Краснодара установлены Законом Краснодарского края от 10 марта 2004 г. При этом, в муниципальном образовании под названием «муниципальное образование город Краснодар» главным населенным пунктом является населенный пункт под названием «город Краснодар», вокруг которого расположились другие небольшие населенные пункты, входящие в единое «муниципальное образование город Краснодар». Этот пример лишний показывает путаницу, которая возникает при использовании двух классификационных систем, и, как было отмечено, здесь целесообразно оставить одну систему.

Описание границ муниципального образования, к при меру г.о. Тольятти занимает довольно обширный текст в Законе Самарской области «Об установлении границ городского округа Тольятти Самарской области» [41].

Актуальная проблема, связанная с территориальной организацией местного самоуправления, возникает в связи развитием крупных российских городов, и прежде всего административных центров субъектов РФ. В результате расширения крупных городских округов, и прежде всего городов-миллионников, появляются «городские агломерации», то есть совокупность города-мегаполиса и других населенных пунктов, между которыми появляются устойчивые связи на основе общности интересов. Город-мегаполис, который, раздвигая свои пространственные границы, притягивает смежные территории, в том числе имеющие другой муниципально-правовой

статус. Именно в этом контексте следует далее рассмотреть некоторые аспекты данной проблематики, связанной с правовым регулированием формирующихся де-факто территорий – городских агломераций, которые по российскому законодательству в настоящее время не имеют своего статуса.

Однако городские агломерации – это реальность, и с этим нельзя не считаться, учитывая, что городские агломерации неуклонно расширяются [113, с. 9-10], что выявляет проблему их муниципально-правового регулирования. В.В. Белозеров считает, что в дальнейшем развитии городов исчезнут все отличия, присущие разным видам поселений [17, с. 38], однако в обозримом будущем этого не произойдет.

Взаимодействие муниципальных образований, части территорий которых составляют городские агломерации нуждается в особом муниципально-правовом регулировании. В этом направлении делаются только первые шаги. Так, В.В. Тоболин полагает, что городские агломерации следует считать как новый вид муниципальных образований [113, с. 60]. Данный автор эту проблему обозначает в порядке постановки, так как более конкретных предложений мы не обнаружили.

Очевидно, что здесь необходима крайняя осторожность, учитывая, что выравнивание территориального размещения социально-экономической и иной инфраструктуры актуально не только в рамках смежных муниципальных образований, но и внутри муниципальных образований, и в этом смысле городские агломерации в силу многих факторов могут быть неоднородными с позиций обеспеченности жителей социально-бытовыми благами, транспортом, культурными учреждениями и т.п. [20, с. 305].

В Европейской хартии городов определяются права жителей городов, включая городские агломерации. Хартия представляет собой, по сути, практический путеводитель по проблемам городского управления в вопросах энергообеспечения, жилья, транспорта, спорта, загрязнения окружающей среды, безопасности и другим проблемам. Концепцию Европейской Хартии городов составляют органы городской власти и их функции в сфере

городского развития [35, с. 17, 111].

Следует отметить, что в Европе регулярно проводятся разного рода конференции по городским проблемам. Дебатируются вопросы ответственности архитекторов перед городской общественностью и их взаимодействием с политиками. В России нет должного внимания органов государственной власти к системному регулированию формирующихся городских агломераций. В тоже время, для городов с населением более полумиллиона жителей наблюдается возрастание концентрация загрязнений окружающей среды [103, с. 35]. И вот решению этих и иных смежных проблем мешает отсутствие муниципально-правового регулирования городских агломераций, процесс формирования которых уже идет достаточно активно. Нельзя, однако, сказать, что государство ничего не делает в этом плане – такое внимание имеется, о чем свидетельствует принятие ряда федеральных актов. Так, в Распоряжение Правительства РФ от 19 мая 2014 г. [104] говорится о развитии транспорта в крупных городских агломерациях, исходя из имеющейся железнодорожной инфраструктуры, в частности, предписывается улучшить качество услуг пригородного сообщения для жителей агломераций. Связь проблем транспорта с городскими агломерациями видна и в ряде других актов. Городские агломерации увязываются также с проблемами экологии, водоснабжения, водоотведения.

Совокупность близлежащих к городу – ядру агломерации других городов и поселков надо рассматривать как единый градостроительный организм. Организация повседневного обслуживания (обеспечение жизнедеятельности) должна проводиться во всех городах и поселках этого образования, а учреждения эпизодического обслуживания концентрируются только в городе, являющимся центром этой планировочной группы (термин «агломерация» тогда не применялся). В зависимости от времени, которое тратится на поездку на общественном транспорте в город-центр в группе близлежащих городов и поселков целесообразно определенное построение

межселенной системы обслуживания.

Что касается федерального уровня, то можно отметить, что рядом депутатов ГД ФС РФ (С.В. Журавлевым, В.П. Таскаевым, В.В. Соболевым, А.П. Петровым) внесен законопроект, где предлагаются нормы, способствующие объединению городских округов и муниципальных районов. Во многих субъектах РФ городской округ и муниципальный район находятся в одном административном центре, в результате чего количество муниципальных служащих увеличивается почти вдвое, поэтому необходимо уменьшение нагрузки на бюджет, для чего целесообразно построение одноуровневой системы власти. Предусматривается, что при объединении город и районные поселения будут равноправным участником муниципальных отношений. На объединенной территории будет общий бюджет, общая администрация и общий представительный орган. Объединение муниципального района и городского округа даст возможность решить транспортные вопросы, вопросы развития производства, образования, медицины, экономии бюджета, кроме того, не будет разногласий, существующих в настоящее время между городом и муниципальным районом [100].

Представляется, что этот проект законодательного акта ущемляет право на местное самоуправление населения городов и поселений, поэтому в предложенном варианте мы считаем его неприемлемым. Более убедительной является аргументация В.И. Васильева, который полагает, что агломерация представляет собой договор органов местного самоуправления смежных муниципальных образований, у которых есть общий план развития [27, с. 328]. Э.К. Трутнев предлагает легализовать понятие городской агломерации в ГрК РФ [114]. Кроме того, предлагается заменить субъекты РФ федеральными округами, поскольку решение проблем городских агломераций будет эффективнее [54, с. 113]. Далее, есть предложение разделить территорию Российской Федерации на двадцать агломераций на основе крупнейших городов [133]. Однако, по мнению Р.В. Прудентова,

социально-экономические связи разных территорий вполне реально учитывать в рамках действующего государственного устройства Российской Федерации [102]. Представляет интерес предложение О.И. Баженовой, которая пишет о необходимости внедрении пилотных проектов, связанных с развитием городских агломераций [15].

Но в целом пока нет оптимального решения данной проблемы муниципально-правового регулирования городских агломераций и среди авторов, которые касаются именно муниципально-правовых отношений. Так, по мнению И.Ф. Фасеева, смежные муниципальные образования в рамках городских агломераций могли бы функционировать на основе кооперации [119, с. 21]. Но такой принцип не предусмотрен законодательством. Очевидно, этот автор имеет в виду договорные начала взаимодействия муниципалитетов, и такой вариант возможен, но он эффективен для решения только отдельных вопросов общего характера, а для решения повседневных и сложных инфраструктурных проблем, предусматривающих значительные бюджетные средства, такой вариант мы не считаем эффективным. Однако нельзя забывать, что речь идет не столько о крупных городах, сколько о городах, являющимися административными центрами субъектов РФ. Дело в том, что указанные выше проблемы городских агломераций не могут быть решены в короткий срок, и поэтому требуется поэтапная деятельность, которая займет, скорее всего, значительное время (не один год, а может быть и не одно десятилетие). И вот на начальном этапе нужно вести речь именно о таких городских округах, а в дальнейшем, очевидно, через 15-20 лет, и о других крупных городах России.

Таким образом, по ряду позиций заложенные во второй главе Федерального закона № 131-ФЗ нормы, регулирующие территориальную организацию местного самоуправления, нуждаются в совершенствовании. В частности, целесообразно не устанавливать статус муниципальных образований небольшим селам и поселкам (до одной тысячи населения), учитывая, что в данном случае управленческие расходы на самоуправление



несоразмерны с его эффективностью; очевидно, что территории такого рода населенных пунктов должны управляться органами местного самоуправления поселения либо непосредственно районной властью, и в этом смысле субъекты РФ должны иметь надлежащие полномочия для решения такого рода проблем.

В практике требует своего решения и проблема правового регулирования формирующихся де-факто городских агломераций на основе прежде всего городских округов, являющихся административными центрами субъектов РФ, и здесь очень важен муниципально-правовой аспект. Статус агломерационной территории, как представляется, должен решаться законом субъекта РФ, где необходимо предусмотреть возможность учета интересов всех муниципальных образований, чьи территории входят в состав городской агломерации.

## **2.2 Вопросы формирования и функционирования органов местного самоуправления в городском округе**

Свои полномочия городской округ реализует посредством деятельности органов местного самоуправления, формирование которых имеет определенные особенности.

Структура органов местного самоуправления закреплена в ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ и представлена следующими органами и должностными лицами:

- 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.

Если обратиться к нормам Устава г.о. Тольятти, то в его ст. 23 структуру г.о. Тольятти составляют:

- Дума городского округа - представительный орган городского округа;
- глава городского округа Тольятти - высшее выборное должностное лицо городского округа, избираемое Думой из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляющее администрацию;
- администрация городского округа Тольятти - исполнительно-распорядительный орган городского округа;
- контрольно-счетная палата городского округа (далее - контрольно-счетная палата) - контрольно-счетный орган городского округа.

В виду ограниченности объема работы, в данной части будет исследован правовой статус представительного органа г.о. Тольятти.

По справедливому утверждению С.В. Масленниковой, «формирование правовых норм, имеющих высшую юридическую силу, представительными органами является реальной гарантией воплощения в праве воли ...народа» [61, с. 14].

В Российской Федерации представительная власть представлена тремя уровнями: федеральным, субъектов федерации и муниципальным. Муниципальная представительная власть не является государственной властью.

Статус депутата представительного органа муниципального образования находит определенное развитие в региональном нормотворчестве. К примеру, Закон Самарской области «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Самарской области» [39], ст. 28 Устава г.о. Тольятти, Решение Думы г.о. Тольятти Самарской области «О Положении об обеспечении депутатской

деятельности Депутата Думы городского округа Тольятти» [106].

Процесс наделения лица депутатским мандатом, а значит и конституционно-правовым статусом происходит посредством выборов.

В соответствии с ч. 1 ст. 28 Устава г.о. Тольятти, имеет право быть избранным депутатом Думы г.о. Тольятти гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет.

Федеральный законодатель в ч. 3 ст. 23 Федерального закона № 131-ФЗ определяет, что муниципальные образования определяют избирательную систему из перечня, обозначенного законом субъекта государства. Так, в ч. 4 ст. 23 Устава г.о. Тольятти установлено, что выборы депутатов Думы проводятся с применением смешанной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов. Однако данное обстоятельство не соответствует декларируемым положениям о самостоятельности местного самоуправления. Так, согласно ч. 2 ст. 131 Конституции РФ «население само устанавливает структуру местных органов».

В соответствии с Законом Самарской области «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Самарской области» (далее – Закон Самарской области № 67-ГД) депутату устанавливаются следующие гарантии осуществления полномочий:

- право на правотворческую инициативу (ст. 4 Закона Самарской области № 67-ГД).

Согласно ст. 8 Положения об обеспечении депутатской деятельности депутата Думы г.о. Тольятти (далее – Положение) депутат обладает правотворческой инициативой. Порядок осуществления правотворческой инициативы определяется Регламентом Думы г.о. Тольятти [107].

Так, в соответствии со ст. 82 Регламента Думы г.о. Тольятти «подготовка проектов нормативных правовых актов Думы осуществляется в соответствии с планами нормотворческой деятельности Думы» [68].

Подготавливает проекты решений, которые вносятся на рассмотрение

Думы в соответствии с утвержденным планом нормотворческой деятельности, осуществляют мэр, председатель Думы, постоянные комиссии, депутатские объединения, депутаты;

- участие в заседаниях Думы (ст. 5 Закона Самарской области № 67-ГД). Так, депутат пользуются правом совещательного голоса по всем вопросам, которые рассматриваются на заседаниях комитетов, комиссий представительного органа муниципального образования;
- участие в работе Думы, постоянных комиссий. В соответствии со ст. 9 Положения Депутат принимает личное участие в заседании Думы, комиссии. При невозможности присутствовать на заседании Думы, комиссии депутат заблаговременно информирует об этом соответственно председателя Думы, председателя комиссии. По решению Думы до избирателей через средства массовой информации могут доводиться сведения об участии депутатов в заседаниях Думы, комиссий;
- право на депутатский запрос.

Согласно ст. 10 Положения, депутат вправе направить депутатский запрос в органы государственной власти Самарской области, а также в органы местного самоуправления [108].

На практике часто встречаются споры по поводу разграничения депутатского запроса и обращения.

Так, С.Е. обратился в суд с административным иском к администрации г. Долгопрудного о признании незаконным отказа в предоставлении ответа на его обращение от 16 сентября 2015 г. № 9/01-г, об обязанности предоставить ответ.

В обоснование требований С.Е. указал, что 16 сентября 2015 г. он, как депутат представительного органа, направил в администрацию г. Долгопрудного обращение о предоставлении ему копии договора аренды земельного участка на ул. Дирижабельная под строительство торгово-развлекательного центра. Однако администрация отказала в предоставлении

информации, сославшись на Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [121].

По мнению административного истца, его обращения является депутатским запросом, должно рассматриваться в соответствующем порядке и с предоставлением запрашиваемой информации. С учетом этого, С.Е. полагал, что отказ администрации в предоставлении информации является незаконным.

Судом установлено и из материалов дела усматривается, что 16 сентября 2015 г. депутат Совета депутатов г. Долгопрудного С.Е. обратился к руководителю администрации г. Долгопрудного с обращением о предоставлении копии договора аренды земельного участка на ул. Дирижабельная под строительство торгово-развлекательного центра.

14 октября 2015 г. на имя С.Е. поступил ответ от 14 октября 2015 г. за подписью заместителя руководителя администрации г. Долгопрудного, в котором указывалось, что представленное обращение не содержит мотивированную действительно острую, актуальную проблему, имеющую большое общественное значение, и не может быть рассмотрено, как депутатский запрос. Кроме того, указывалось, что запрашиваемый документ - договор аренды земельного участка затрагивает права и законные интересы арендатора, вследствие чего представление его копии будет являться нарушением Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Не согласившись с данным отказом, С.Е. обратился в суд.

Рассматривая требования С.Е., суд обоснованно согласился с выводом администрации о том, что обращение С.Е. нельзя отнести к депутатскому запросу, поскольку он был оформлен не в соответствии с необходимыми требованиями, и отсутствовало соответствующее решение Совета депутатов. В данном случае, как указал суд, имеет место именно обращение С.Е., и для обращений (в отличие от депутатского запроса) определенный порядок его составления не предусмотрен.

При этом суд признал несостоятельной ссылку администрации г. Долгопрудного на несоответствие обращения С.Е. положениям о депутатском запросе (а, следовательно, о нарушении ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»), в связи с чем признал ответ от 14 октября 2015 г. незаконным и обязал администрацию предоставить ответ.

Соглашаясь с судом в том, что обращение С.Е. является именно обращением в смысле положений указанного Федерального закона (а не депутатским запросом), судебная коллегия считает, что отсутствуют основания считать указанное письмо администрации незаконным [6].

Письменный ответ на депутатский запрос оглашается председательствующим на заседании Думы:

- право на обращение депутата в органы государственной власти Самарской области, органы местного самоуправления, на предприятия, в учреждения и иные организации. Порядок внесения (направления) и рассмотрения обращения депутата определяется Положением об обращении депутата Думы городского округа Тольятти [92]. В соответствии с данным Положением, обращение депутата определяется как «форма депутатской деятельности депутата (депутатов) Думы городского округа Тольятти (далее - Думы), направленная на получение информации по вопросам депутатской деятельности». Депутат может направить обращение: органам государственной власти Самарской области или их должностным лицам; мэру г.о. Тольятти; органам и должностным лицам мэрии г.о. Тольятти; общественным объединениям, которые действуют на территории г.о. Тольятти; учреждениям и организациям, действующим на территории г.о. Тольятти;
- право на обращение депутата (группы депутатов) с вопросом к должностным лицам на заседании Думы.

Депутат (группа депутатов, депутатское объединение) вправе на заседании Думы обратиться с вопросом к мэру городского округа, к

должностным лицам и руководителям органов мэрии городского округа, к руководителям общественных объединений или их руководящих органов, учреждений и организаций, расположенных на территории городского округа, по вопросам, входящим в их компетенцию;

Кроме того, депутат вправе иметь помощников для содействия в осуществлении своей депутатской деятельности. Количество помощников, их права, обязанности и условия труда определяются нормативным правовым актом Думы.

Интересен такой пример из судебной практики.

Судом было установлено, что Е., являясь депутатом Думы Березовского городского округа, 20 мая 2014 года обратился в Думу Березовского городского округа с заявлением о назначении своим помощником А., которое соответствовало требованиям, предусмотренным пунктом 2.6. Положения о помощнике депутата Думы Березовского городского округа, утвержденного решением Думы Березовского городского округа, в нем были указаны основные данные о кандидате и срок назначения до 31 августа 2016 года. 29 мая 2014 года на очередном заседании Думы Березовского городского округа рассматривался проект решения «Об утверждении кандидатуры помощника депутата Думы Березовского городского округа Е.» с участием 24 депутатов из 30 избранных. На указанном заседании 29 мая 2014 проект решения «Об утверждении кандидатуры помощника депутата Думы Березовского городского округа Е.» не был принят за основу, поскольку за его принятие проголосовало менее половины депутатов от избранного числа депутатов.

В соответствии с п. 1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий.

Из приведенных в рассматриваемом судебном акте муниципальных нормативных актов следует, что кандидатура помощника депутата должна

утверждаться решением Думы, которое принимается в порядке, предусмотренном Регламентом. Депутатам Думы Березовского городского округа предоставлено право выразить свое мнение путем голосования в отношении конкретного кандидата помощника депутата. Рассматривая проект решения об утверждении кандидата А. в качестве общественного помощника депутата Е., депутаты воспользовались своим правом на выражение своего мнения, по результатам голосования которых проект решения не был принят.

Суд первой инстанции, отказывая в удовлетворении заявления, обоснованно пришел к выводу, что, отклоняя проект решения о назначении общественным помощником депутата Е. - А., Дума Березовского городского округа действовала в соответствии с утвержденными Положением и Регламентом.

Судебная коллегия нашла правильным вывод суда, поскольку оспариваемое решение органа местного самоуправления соответствует законодательству, регулирующему спорные правоотношения, и не нарушает права заявителя, который не лишен возможности обратиться в Думу Березовского городского округа с соответствующим заявлением [8].

При осуществлении своих полномочий депутат имеет право на служебный автотранспорт. Если депутат использует личный автотранспорт при осуществлении своих полномочий, то он имеет право на возмещение расходов.

В ст. 15 Положения об обеспечении депутатской деятельности депутата Думы г.о. Тольятти перечислены следующие обязанности депутата представительного органа г.о. Тольятти:

- обеспечение соблюдения и защиты прав и законных интересов граждан;
- своевременное рассмотрение обращения избирателей, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций.



Так, за I квартал 2022 год в Думу г.о. Тольятти поступило 89 обращений, в том числе обращений граждан – 73 (82%), обращений организаций и общественных объединений- 16 [3].

В обращениях, поступивших в Думу городского округа Тольятти, жители городского округа Тольятти затрагивали различные вопросы и проблемы, которые сгруппированы по следующим направлениям:

- вопросы деятельности Думы городского округа Тольятти - 20 обращений;
- градостроительство, строительный комплекс и землепользование - о конфликтных ситуациях, связанных со строительством объектов «точечная застройка», вопросы изменения градостроительных зон, территориальных зон земельных участков, обращения дольщиков недостроенных жилых домов, о строительстве общеобразовательных учреждений и детских садов;
- жилищно-коммунальное хозяйство – о проблемах жителей при проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, содержание и эксплуатация жилищного фонда, плата за содержание и услуги ЖКХ, конфликтные ситуации, связанные с управлением многоквартирных домов, оплата найма жилого помещения, расчет платы за электроэнергию на общедомовые нужды, исходя из нормативов, а не по показаниям общедомовых приборов учета;
- благоустройство внутриквартальных территорий, придомовых территорий, территорий общего пользования, обустройство парковок, установка спортивных и детских площадок на набережной Комсомольского района городского округа Тольятти, посадка леса);
- социальное и пенсионное обеспечение граждан - оказание материальной помощи, льготы по уплате налогов для пенсионеров, правильность начисления компенсаций на ЖКУ для льготных категорий граждан, социальных выплат, в том числе по программе

«Молодой семье – доступное жилье»;

- развитие культуры и физической культуры – предложения в перечень общегородских праздничных мероприятий;
- образование - вопросы организации питания детей в общеобразовательных учреждениях городского округа Тольятти, выделения новых автобусов образовательным учреждениям, строительство новой школы;
- дорожное хозяйство и транспорт – организация маршрутных перевозок, в том числе льготных категорий граждан в городском округе Тольятти, ремонт дорог, установка светофоров;
- бытовое обслуживание населения, торговля, общественное питание - вопросы деятельности нестационарных торговых объектов, сельскохозяйственных ярмарок [3].

Обращения по наиболее актуальным вопросам были рассмотрены на заседаниях профильных постоянных комиссий Думы г.о. Тольятти. Также вопросы, обозначенные в обращениях граждан, обсуждались по вопросам ведения на заседаниях рабочих групп, рабочих совещаниях, «круглых столах». Отдельные социально-значимые вопросы выносились на заседания Общественной палаты городского округа Тольятти. При рассмотрении обращений были направлены запросы о предоставлении информации: в мэрию городского округа Тольятти – 20, в У МВД по городу Тольятти – 2, в прокуратуру городского округа Тольятти – 3, в иные государственные органы и учреждения, организации – 12 [3].

Все поступившие обращения своевременно рассмотрены. Заявителям обращений направлены ответы в установленные законодательством сроки, в которых даны разъяснения по сути обращений или предоставлена информация о ходе рассмотрения, для проверки фактов, изложенных в обращениях, осуществлялись «выездные» мероприятия.

Кроме того, Дума г.о. Тольятти принимала участие в судах в отстаивании нормативных правовых актов Думы городского округа

Тольятти, которые затрагивают интересы граждан и муниципальных учреждений городского округа Тольятти.

Депутатами Думы г.о. Тольятти в I квартале 2022года проводилась активная работа с избирателями на избирательных округах г.о. Тольятти;

- не разглашение сведений, затрагивающих частную жизнь, честь и достоинство граждан, ставшие ему известными в связи с осуществлением своих полномочий;
- соблюдение Регламент Думы г.о. Тольятти, Правила депутатской этики [93];
- регулярно, не менее одного раза в месяц, вести прием избирателей;
- регулярно отчитываться перед избирателями своего округа о депутатской деятельности;
- информирование о депутатской деятельности через средства массовой информации.

В судебной практике встречаются споры, по вопросам, когда депутаты ненадлежащим образом исполняют возложенные на них законом обязанности.

Например, заявители Ю.А., О.П. обратились в суд с заявлением об оспаривании бездействия депутатов Совета депутатов муниципального округа «Бирюлево Восточное», указывая в обоснование своих требований, что являются избирателями муниципального округа «Бирюлево Восточное», однако избранные в Совет депутатов муниципального округа депутаты. А.В., Е.В., Л.В. ненадлежащим образом исполняют возложенные на них законом обязанности. В частности, депутаты уклоняются от участия заседаниях Совета депутатов муниципального округа, не ведут прием избирателей, а также не предоставляют избирателям отчет о своей работе, что лишает заявителей конституционного права участвовать в решении вопросов местного значения через своих представителей.

Разрешая спор по существу и отказывая в удовлетворении заявления в части оспаривания бездействия депутата Л.В., выразившегося в

неосуществлении ею обязанностей по приему избирателей и предоставлении отчета перед избирателями, суд исходил из того, что действиями заинтересованного лица по настоящему делу права и свободы Ю.А. нарушены не были.

С указанным выводом судебная коллегия не согласилась по следующим основаниям.

Согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 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.

Исходя из изложенного, обстоятельством, имеющим значение для настоящего дела, является установление фактов исполнения депутатом муниципального образования обязанностей, перечень которых установлен частью 4.1 статьи 13 Закона г. Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве», их полнота и эффективность. Указанные обстоятельства должны быть подтверждены представленными заинтересованным лицом доказательствами.

Между тем, депутатом муниципального образования Л.В. в нарушение приведенных предписаний закона таких доказательств не представлено.

Судом не установлено в решении, что необходимые действия для исполнения обязанностей по регулярному приему избирателей, предоставлении отчета о своей работе за 2013 год были совершены депутатом Л.В.

В частности, судом не установлено место нахождения и режим работы приемной депутата Л.В., а равно не добыто доказательств, подтверждающих,

что депутат своевременно отчитывалась перед своими избирателями непосредственно на встречах, либо информировала их о своей работе через средства массовой информации.

Неисполнение указанной обязанности депутатом влечет ответственность перед избирателями, поскольку последние в силу положений п. 2 ст. 71 Федерального закона № 131-ФЗ вправе ставить вопрос о его отзыве.

При таких данных выводы суда о том, что бездействие Л.В., занимающей выборную должность, не нарушает прав заявителя, поскольку депутат муниципального образования осуществляет свои полномочия на непрофессиональной основе, противоречит правилам оценки доказательств.

Судебная коллегия согласилась с доводами апелляционной жалобы о том, что изложенные в решении нормы закона не освобождают депутата Л.В. от исполнения возложенных на нее обязанностей, поэтому решение суда от 8 октября 2014 года следует отменить в части отказа в признании незаконным бездействия депутата Совета депутатов муниципального округа «Бирюлево Восточное» Л.В. и вынести в этой части новое решение, которым бездействие депутата Совета депутатов муниципального округа «Бирюлево Восточное» Л.В., выразившееся в неосуществлении ею обязанностей по приему избирателей, предоставлении отчета перед избирателями признать незаконным и обязать депутата Л.В. в установленный законом срок выполнить обязанности депутата [4].

В обязанности депутата представительного органа местного самоуправления входит и соблюдение ограничений, связанных с осуществлением депутатской деятельности.

Ограничения, предусмотренные ч. 7 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ, распространяются только на депутатов, которые осуществляют свои полномочия на постоянной основе. Их несоблюдение может влечь досрочное прекращение полномочий депутата, в соответствии с ч. 10.1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ.

С 1 января 2015 г. ужесточен запрет на занятие осуществляющим свои полномочия на постоянной основе депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления предпринимательской деятельностью, а также экономической деятельностью в форме управления хозяйствующим субъектом, т.е. коммерческой или некоммерческой организацией (за исключением отдельных видов некоммерческих организаций, перечисленных в комментируемой части).

Таким образом, запрещены любые формы систематического получения прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг независимо от того, осуществляется такая деятельность соответствующим лицом лично или через третьих лиц. Запрещено не только вхождение в состав органов управления юридического лица, но и осуществление правомочий его учредителя (участника, собственника имущества), в том числе участие в собрании акционеров (собственников долей в уставном капитале), выполнение иной деятельности по управлению юридическим лицом (даже на безвозмездной основе). Факты осуществления такой деятельности могут устанавливаться и проверяться в рамках гражданского судопроизводства, в том числе по заявлению выборного лица, чьи полномочия были досрочно прекращены за несоблюдение установленных законом ограничений [59, с. 268].

Закон не запрещает депутату, осуществляющему свои полномочия на постоянной основе, иметь в собственности ценные бумаги и получать доход по ним, если это не сопряжено с осуществлением предпринимательской деятельности или участием в управлении хозяйствующим субъектом. Федеральный закон «О противодействии коррупции» [126] требует (ст. 12.3) передачи лицом, замещающим муниципальную должность, ценных бумаг, акций в доверительное управление только в случае, если владение ими приводит или может привести к конфликту интересов.

Дополнительные ограничения и запреты для лиц, замещающих

муниципальные должности (включая должности депутатов, глав муниципальных образований) и осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, установлены ч. 9.1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ, п.п. 5 - 9, 11 ч. 3 ст. 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Ответственность депутата представительного органа местного самоуправления является также одним из необходимых элементов его правового статуса наряду с рассмотренными выше, правами и обязанностями.

Так, например, А. являлась депутатом Совета депутатов сельского поселения Данковское Серпуховского муниципального района Московской области, чьи полномочия были досрочно прекращены решением Советом депутатов сельского поселения Данковское от 07 июля 2016 г. Основанием для вынесения этого решения явилось представление Серпуховской городской прокуратуры Московской области от 16 июня 2016 г. № 7-01, из которого следовало, что А., являясь депутатом органа местного самоуправления, в нарушение ФЗ «О противодействии коррупции» не исполнила обязанность по представлению в установленные сроки справки о своих доходах и доходов членов своей семьи.

А., полагала, что поскольку ее доход небольшой и отсутствует имущество, то и справки о доходах она не обязана предоставлять, а также отмечала, что указанная обязанность установлена лишь для случая, если совершалась сделка, направленная либо на приобретение, либо на отчуждение имущества как самой истицы, так и членов ее семьи. Однако таких обстоятельств ни у нее, ни у членов ее семьи не было.

А. также отмечала, что порядок предоставления депутатами сельского поселения Данковское сведений был утвержден решением Совета депутатов муниципального образования сельского поселения Данковское Серпуховского муниципального района Московской области от 27 апреля 2016 г. № 6/47, которое было опубликовано 05 мая 2016 г. Поэтому справки

могли представлять только с учетом этого порядка и за 2016 г.

А. считала, что в результате оспариваемого решения были нарушены не только ее права как гражданина и депутата, но и права избирателей, которые голосовали за ее кандидатуру на выборах.

Разрешая требования об оспаривании этого решения Совета депутатов и отказывая в их удовлетворении, суд исходил из того, что безусловное основание для принятия такого решения имелось, поскольку А. не были исполнены обязанности, предусмотренные ФЗ «О противодействии коррупции», а именно: не были поданы сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своего супруга и несовершеннолетних детей за 2015 г. в срок до 30 апреля 2016 г.

Данное обстоятельство А. не отрицалось. На каких-либо уважительные причины в обоснование невозможности представления сведений в указанные сроки ею, А. не ссылалась. Неправильное понимание законодательства, а также отсутствие утвержденного Советом депутатов положения о регламенте подачи указанных сведений не относится к таким причинам.

Довод административного истца и ее представителя том, что являясь депутатом Совета депутатов сельского поселения Данковское Серпуховского муниципального района Московской области, А. не замещала муниципальную должность, соответственно, не обязана была подавать соответствующие сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, был отклонен судом, как противоречащий законодательству. Отнесение депутатов Совета депутатов сельских поселений к лицам, замещающим муниципальную должность, прямо предусмотрено в абзаце семнадцатом части 1 статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ. При этом, решение принято уполномоченным органом, с соблюдением процедуры принятия решения, кворум для принятия оспариваемого решения имелся и не противоречит положения части 11 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ [5].



В другом случае, С. обратился в суд с административным иском к Собранию депутатов Энгельсского муниципального района Саратовской области об оспаривании решения от 28 апреля 2016 года в части прекращения ему досрочно полномочий депутата. В обоснование заявленных требований административный истец указал, что является депутатом Собрания депутатов Энгельсского муниципального района Саратовской области. 28 апреля 2016 года на 115-м заседании четвертого созыва Собрания депутатов Энгельсского муниципального района Саратовской области было принято решение о прекращении досрочно полномочий четырех депутатов, в том числе и ему. Основанием для прекращения полномочий досрочно явилось несоблюдение обязанностей, установленных ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [122].

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции исходил из того, что вопрос о прекращении досрочно полномочий депутата С. был включен в повестку дня в раздел «Разное» как рассмотрение представления прокурора города Энгельса. Такое рассмотрение указанного вопроса не противоречит положениям Регламента Собрания депутатов Энгельсского муниципального района и не требовало предварительного голосования и иных процедур. Также суд полагал, что С. был надлежащим образом уведомлен как о времени и месте заседания Совета депутатов Энгельсского муниципального района, так и о повестке дня.

С указанными выводами суда первой инстанции судебная коллегия не согласилась.

Анализ положений Регламента позволил сделать вывод о том, что предложения о досрочном прекращении полномочий депутатов Собрания депутатов подлежат включению в повестку дня заседания Собрания депутатов без голосования, но отдельным вопросом, в том числе и по представлению прокуратуры.

Раздел повестки дня «Разное» в соответствии с Регламентом может включать в себя лишь ограниченный круг вопросов, касающийся проектов правовых актов Собрания депутатов, требующих незамедлительного принятия, и сообщений, носящих информационный характер. Предложения о досрочном прекращении полномочий депутатов Собрания депутатов, в том числе по представлению прокуратуры, не относятся ни к правовым актам, ни к сообщениям, носящим информационный характер.

Более того, как следует из повестки дня сто пятнадцатого заседания четвертого созыва Собрания депутатов Энгельсского муниципального района от 28 апреля 2016 года, раздел повестки дня «Разное» не расшифрован, подлежащие рассмотрению вопросы установить не представляется возможным.

Протокол заседания Собрания депутатов от 28 апреля 2016 года в разделе «Разное» в пункте 6 содержит лишь информацию о представлении прокуратуры города Энгельса об устранении нарушений ФЗ «О противодействии коррупции». Вместе с тем суть представления не отражена.

На основании изложенного судебная коллегия пришла к выводу о том, что нарушена как процедура принятия 28 апреля 2016 года Собранием депутатов Энгельсского муниципального района решения о прекращении досрочно полномочий депутата С., так и отсутствует надлежащее уведомление о включении в повестку дня вопроса о прекращении ему досрочно полномочий депутата. Решение Энгельсского районного суда Саратовской области от 08 июня 2016 года было отменено [7].

Выводы по второй главе магистерской диссертации.

Во-первых, по ряду позиций заложенные во второй главе Федерального закона № 131-ФЗ нормы, регулирующие территориальную организацию местного самоуправления, нуждаются в совершенствовании. Помимо Федерального закона № 131-ФЗ территориальные вопросы местного самоуправления регулируются также земельным законодательством. Здесь проблема заключается в том, что территориальная «нарезка» муниципальных

образований уже произошла, и для расширения городских поселений ввиду их развития, потребуется часть территории соседних сельских поселений, но вот по каким основаниям часть территории сельского поселения должна отходить к городу, представляет собой большой вопрос, на который пока нет четкого ответа. Предполагаем, что вопрос должен решаться путем согласования интересов городского поселения, сельского поселения, муниципального района под общей координацией субъекта РФ, за которым должно быть полномочие решать данный вопрос с возможностью судебного обжалования соответствующего решения. В практике требует своего решения и проблема правового регулирования формирующихся де-факто городских агломераций на основе прежде всего городских округов, являющихся административными центрами субъектов РФ, и здесь очень важен муниципально-правовой аспект. Статус агломерационной территории, как представляется, должен решаться законом субъекта РФ, где необходимо предусмотреть возможность учета интересов всех муниципальных образований, чьи территории входят в состав городской агломерации.

Во-вторых, свои полномочия городской округ реализует посредством деятельности органов местного самоуправления, формирование которых имеет определенные особенности. Структура органов местного самоуправления закреплена в ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ и в уставах соответствующих муниципальных образований. Особое внимание уделено было правовому статусу представительного органа местного самоуправления.

## **Глава 3 Проблемы и практика реализации статуса городского округа как вида муниципального образования**

### **3.1 Вопросы местного значения городского округа**

Понятие «вопросы местного значения» имеют дискуссионный характер.

К примеру, по мнению Н.В. Постовой, «вопросы местного значения – это предметы ведения муниципальных образований» [95, с. 11-16].

В.И. Васильев вопросы местного значения понимает как предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления [25].

По мнению А.А. Сергиенко вопросы местного значения представляют собой «совокупность социально-культурных, хозяйственных и экономических дел» [111, с. 7].

Т.М. Бялкина отождествляет вопросы местного значения с такой категорией, как «компетенция местного самоуправления» [22].

В настоящее время в ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ закреплено 46 вопросов местного значения. В ст. 7 Устава г.о. Тольятти таких вопросов – 47.

Так, в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ, п. 1 ст. 9 БК РФ составление и рассмотрение проекта бюджета муниципального, городского округа, утверждение и исполнение бюджета муниципального, городского округа, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета муниципального, городского округа относятся к вопросам местного значения городского округа и являются бюджетными полномочиями муниципального образования.

Утверждение местного бюджета находится в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования

Органы местного самоуправления принимают правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции в

соответствии с поименованным Кодексом (пункт 5 статьи 3 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Как установлено судами при рассмотрении административного дела, 26 ноября 2020 года Совет депутатов городского округа Власиха на своем внеочередном заседании в режиме видео-конференц-связи рассмотрел повестку дня, состоящую из одного вопроса «О внесении изменений в решение Совета депутатов городского округа Власиха Московской области от 19 декабря 2019 года № 145/54 «О бюджете городского округа Власиха Московской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» с учетом изменений, внесенных решением Совета депутатов городского округа Власиха Московской области от 27 февраля 2020 года № 148/69, от 24 марта 2020 года № 150/16, от 22 апреля 2020 года № 151/18, от 17 июня 2020 года № 152/23, от 21 октября 2020 года № 155/36».

Как следует из доклада, пояснительной записки и заключения постоянной комиссии Совета депутатов городского округа Власиха Московской области по экономической политике, муниципальной собственности, бюджету и финансам от 24 ноября 2020 года доходная и расходная части бюджета городского округа Власиха Московской области подлежат уточнению в связи с перераспределением объемов межбюджетных трансферов из бюджета Московской области в соответствии с Законом Московской области от 20 октября 2020 года № 201/2020-03 «О внесении изменений в Закон Московской области «О бюджете Московской-области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

Внесенные изменения в законодательный акт Московской области и послужили основанием для вынесения на Совет депутатов вопроса об изменении бюджета городского округа Власиха Московской области и рассмотрение его во внеочередном порядке в целях своевременного учета в доходной части и расходной части бюджета и исполнением обязательств в соответствии с заключенными соглашениями между городским округом Власиха Московской области и Правительством Московской области.

По итогам проведения заседания принято решение Совета депутатов городского округа Власиха Московской области от 26 ноября 2020 года № 157/43, которым внесены изменения в решение Совета депутатов городского округа Власиха Московской области от 19 декабря 2019 года № 145/54 «О бюджете городского округа Власиха Московской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

Указанный нормативный акт в установленном порядке был размещен на официальном сайте городского округа Власиха Московской области и опубликован в печатном издании «Вести Власихи».

Из протокола № 158 от 26 ноября 2020 года по проведению Восьмидесятого внеочередного заседания Совета депутатов городского округа Власиха Московской области следует, что оно было проведено с участием 8 депутатов из 13 избранных в режиме видео-конференц-связи.

Разрешая заявленные требования и отказывая в их удовлетворении, суд первой инстанции, с которым согласился суд апелляционной инстанции, исходил из того, что Советом депутатов городского округа Власиха Московской области оспариваемое решение от 26 ноября 2020 года принято в соответствии с Регламентом Совета; проведение заседания в режиме видео-конференц-связи согласуется с решением Совета депутатов городского округа Власиха Московской области от 22 апреля 2020 года № 151/20 и не может служить безусловным и достаточным основанием для признания незаконным данного нормативного правового акта, который путем опубликования в установленном порядке доведен до сведения жителей муниципального округа, чем фактически было реализовано их право на получение информации о внесенных изменениях в бюджет городского округа, а равно и о работе органов местного самоуправления.

Поскольку нарушений процедуры принятия решения от 26 ноября 2020 года № 157/43 не допущено, оно принято в рамках предоставленных Совету депутатов муниципального округа Власиха Московской области полномочий, в установленном порядке опубликовано, не нарушает прав,

свобод и законных интересов административного истца, судебная коллегия соглашается с выводом судов нижестоящих инстанций об отсутствии достаточных оснований для признания оспариваемого нормативного правового акта незаконным.

Основаниями для признания нормативного правового акта недействующим являются только существенные нарушения процедуры принятия такого акта, которых в ходе рассмотрения дела не установлено [53].

На основании п. 3 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения муниципального, городского округа относятся, в частности, владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального, городского округа.

Согласно п. 5 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа относятся дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Автомобильные дороги могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, а также в собственности физических или юридических лиц. К собственности городского округа относятся автомобильные дороги общего и необщего пользования в границах городского округа, за исключением автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального значения, частных автомобильных дорог (части 1 и 9 статьи 6 Закона № 257-ФЗ [124]).

Дороги, которые не включены ни в один из перечней и не оформлены в частную собственность, являются дорогами местного значения. При этом перечни автодорог федерального, регионального и межмуниципального значения утверждаются Правительством Российской Федерации и высшим

исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, соответственно, эти перечни и являются документами, определяющими статус этих дорог. Документом, подтверждающим отнесение дороги к частной, является свидетельство о праве собственности на данную дорогу физического или юридического лица. Дороги же, которые не включены ни в один из указанных перечней и не оформлены в частную собственность, в силу закона подлежат признанию дорогами местного значения.

Составления специального перечня как документа, порождающего отнесение тех или иных дорог к дорогам местного значения, не предусмотрено. Такой перечень может составляться органами местного самоуправления, однако при его составлении органы местного самоуправления все равно должны включить в него все автодороги, не отнесенные к федеральным, региональным, межмуниципальным или частным. Следовательно, они несут ответственность за состояние таких дорог, независимо от включения их в перечень автодорог местного значения.

Доводы кассационной жалобы о ненадлежащих доказательствах и неисполнимости решения по существу свидетельствуют о несогласии заявителя с оценкой фактических обстоятельств дела и представленных доказательств. Между тем несогласие сторон с выводами суда, основанными на установленных фактических обстоятельствах дела, не свидетельствует о неправильном применении ими норм материального и процессуального права, повлиявшем на исход дела, и судебной ошибке существенного и непреодолимого характера [73].

В ст. 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ закреплены вопросы местного значения, определенный для внутригородского района. Здесь законодатель определил перечень из 14 вопросов местного значения. При этом в ч. 2 и 3 ст. 16.2 делаются две существенные оговорки:

- региональным законом и уставом городского округа с внутригородским делением, а также в соответствии с уставом



внутригородского района за последними могут закрепляться и иные вопросы местного значения из установленных вопросов местного значения городских округов;

- полномочия органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов по решению вопросов местного значения внутригородских районов могут региональными законами разграничиваться между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов.

Таким образом, системообразующее значение в области правового регулирования вопросов местного самоуправления занимает Федеральный закон № 131-ФЗ. Урегулированы в данном Законе полномочия органов местного самоуправления (глава 3 Федерального закона № 131-ФЗ), организационная структура органов местного самоуправления (глава 6 Федерального закона № 131-ФЗ). По многим вопросам органы местного самоуправления наделены полномочиями по принятию муниципальных правовых актов, что регулируется также отдельной главой 7 Федерального закона № 131-ФЗ.

### **3.2 Практика прокурорского надзора по вопросам местного самоуправления на территории городского округа**

Вопросы, находящиеся в ведении органов местного самоуправления, решаются ими самостоятельно. При этом, от законности их деятельности зависит благосостояние и защищенность граждан, проживающих на территории конкретного муниципального образования.

Однако, несмотря на урегулированность основных вопросов деятельности органов местного самоуправления, на практике не редкостью являются случаи нарушения ими законов. Более усугубляется такая ситуация рядом таких объективных факторов, как несистематизированность

законодательства в области местного самоуправления, неполное регулирование некоторых вопросов [19, с. 455].

Много нарушений допускается при принятии органами местного самоуправления муниципальных правовых актов. Некоторые нормы принимаемых уставов противоречат действующему законодательству более высокого по юридической силе уровня [139].

К примеру, Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда РФ был признан несоответствующей ч. 2 ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ ч. 2 ст. 128 Устава города Тынды в части отсутствия в оспариваемой норме полномочий по контролю (надзору) за реализацией закрепленных за органами местного самоуправления и их должностными лицами прав [9].

Органы местного самоуправления принимают незаконные распоряжения, приказы, которые также противоречат требованиям действующего федерального и регионального законодательства. Так, предметом рассмотрения Верховного Суда РФ была кассационная жалоба по иску прокурора о том, что глава муниципального образования неоднократно издавал распоряжения о премировании самого себя в максимальном размере, в результате чего ему незаконно и необоснованно выплачивались бюджетные денежные средства [76].

Незаконными признаются решения органов местного самоуправления и по другим вопросам их ведения, к примеру, по приостановлению предоставления межбюджетных трансфертов и др.

Нарушаются права граждан при непосредственном осуществлении и участия в осуществлении местного самоуправления.

Такая ситуация снижает не только авторитет органов местного самоуправления, но и как следствие ослабевает управляемость в муниципальных образованиях, растет коррупция и дестабилизируется общая социально-экономическая обстановка.

Одним из органов, полномочных осуществлять надзор за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц, являются органы прокуратуры.

Правовой основой прокуратуры при осуществлении надзора в сфере местного самоуправления является, прежде всего, Конституция РФ, в ст. 129 которой закреплены основные ее функции и место в механизме обеспечения законности.

Наиболее детально полномочия, функции, организация и порядок деятельности прокуратуры определены в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» [125].

Более подробно прокурорский надзор урегулирован ведомственными нормативными актами Генеральной прокуратуры РФ.

Так, приказом Генерального прокурора от 2 октября 2007 г. № 155 (далее – Приказ № 155) [97] урегулирован порядок проведения прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

Основными элементами любой прокурорской деятельности являются предмет и объект. Однако в общетеоретическом плане отсутствует единое понимание данных категорий.

Так, одни ученые считают, что предметом прокурорского надзора является законность действий и правовых актов. По мнению других - юридически значимые действия/бездействия составляют предмет прокурорской деятельности. Третьи ученые полагают, что исполнение законов путем активных действий или соблюдения запретов или воздержания от действий – это предмет прокурорской деятельности. В качестве предмета прокурорского надзора называют так же, правовые нормы, общественные отношения обеспечения законности и др.

Относительно объекта прокурорского надзора проблема заключается в том, что в некоторых случаях объект надзора одновременно выступает и субъектом прокурорского надзора. Речь идет в таких случаях, когда объектом

надзора являются должностные лица. В целом же, объектом прокурорского надзора могут быть органы, организации, должностные лица [109, с. 34].

К.И. Амирбеков, проведя научно-теоретический анализ объекта и предмета прокурорской деятельности, сделал вывод о том, что объектом являются юридические явления в форме актов-действий, решений, подвергаемые прокурорскому воздействию в пределах, установленных законом с целью достижения цели прокурорской деятельности. Предмет прокурорской, по мнению К.И. Амирбекова является свойство объекта [1, с. 50].

Применительно к надзорной деятельности прокурора, объектом является вся юридическая действительность, выраженная в юридических актах поднадзорных прокуратуре субъектов, а предмет – свойство этих актов, подлежащие исследованию органами прокуратуры в рамках предоставленных законом полномочий [1, с. 51].

Применительно к теме настоящего исследования, а именно, прокурорскому надзору в сфере местного самоуправления, можно отметить следующее.

В статьях 21 и 26 ФЗ о прокуратуре определен предмет прокурорского надзора за исполнением законов и за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления:

- соблюдение органами местного самоуправления Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории РФ;
- соответствие законам правовых актов, издаваемых органами местного самоуправления и их должностными лицами;
- соблюдение прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Первые два вида надзорной деятельности именуется общим надзором [46, с. 208]. В рамках данного общего надзора обеспечивается соблюдение органами местного самоуправления и их должностными лицами исполнение законов.

Кроме того, органы прокуратуры призваны гарантировать верховенство Конституции РФ и действующего федерального законодательства, которому не должны противоречить нормы местного законодательства. В противном случае нормативно-правовой акт местного самоуправления не может действовать и применяться. Общий надзор способствует формированию единого правового пространства и гарантирует всем гражданам равные права и свободы и возможность их защиты.

Предметом надзора за соответствие местного законодательства Конституции РФ и федеральному законодательству являются нормативные правовые акты органов местного самоуправления и их должностных лиц. Особенностью нормативных правовых актов местного самоуправления является ограниченность их действия территорией конкретного муниципального образования.

В ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ приведена система муниципальных правовых актов.

Следует обратить внимание на то, что в науке ведется разговор о расширении предмета общего надзора за счет включения в него исполнение решений Конституционного Суда РФ [118]. По данному вопросу С. Осипян отмечает, что такой прокурорский надзор должен приобрести правообязывающий характер, что требует внесения соответствующих изменений в действующее законодательство [77, с. 11]. Однако, Т. Ашурбеков полагает, что надзора за исполнением решений Конституционного Суда РФ уже является составной частью общего надзора, в части надзора за соблюдением Конституции РФ [11, с. 5].

Автор настоящей магистерской диссертации поддерживает позицию тех ученых, которые считают, что прокуратура не осуществляет надзор за исполнением решений Конституционного Суда РФ, а только лишь учитывает его позицию. Поэтому, с целью полного и своевременного исполнения решения Конституционного Суда РФ органы прокуратуры необходимо наделить соответствующим полномочием, что повысит эффективность

реализации конкретного решения, указывающего на неконституционную норму.

Третий вид надзорной деятельности прокуратуры вытекает из норм Конституции РФ и ряда норм международного права, провозглашающих верховенство прав и свобод человека и гражданина. В рамках данной надзорной деятельности прокуроры рассматривают жалобы и обращения граждан о нарушении их прав и свобод, привлекают виновных к ответственности.

Объектами прокурорского надзора в рассматриваемой сфере общественных отношений, являются:

- соответствие муниципальных правовых актов Конституции РФ, действующему федеральному и региональному законодательству;
- порядок разработки, принятия, опубликования и в случае необходимости - регистрации муниципальных правовых актов.

При проверке законности прокурор ставит следующие вопросы:

- правомочие проверяемого субъекта издавать проверяемый муниципальный правовой акт, т.е. не нарушена ли законная компетенция, не вышел ли проверяемый субъект за пределы своей компетенции, которая закреплена в статьях 6, 14-17 Федерального закона № 131-ФЗ;
- не ограничивает ли проверяемый муниципальный правовой акт права и свободы граждан и других органов;
- не устанавливаются ли проверяемым муниципальным правовым актом дополнительные обязанности, не предусмотренные федеральным или региональным законодательством;
- соответствует ли содержание акта фактическим обстоятельствам;
- соблюден ли порядок принятия муниципального правового акта [65, с. 387-388].

В этой же части исследования необходимо назвать и задачи прокурорского надзора в сфере местного самоуправления, к которым относятся:

- обеспечение законности муниципальных правовых актов;
- обеспечение системного надзора за исполнением действующего федерального и регионального законодательства в определенных сферах общественных отношений;
- обеспечение режима законности использования и распоряжения муниципальной собственностью;
- усиление надзора за соблюдением прав социально-незащищенных слоев населения и других граждан, нуждающихся в государственной защите.
- осуществление надзора за соблюдением органами местного самоуправления и их должностными лицами прав хозяйствующих субъектов и индивидуальных предпринимателей;
- обеспечение эффективности и законности проверок в отношении органов местного самоуправления и их должностных лиц;
- установление надзора за распоряжением муниципальным, имуществом, целевым использованием и законностью расходования бюджетных средств.

Эффективность прокурорского надзора в сфере местного самоуправления, как и любого другого надзора, зависит от его организации. Под организацией прокурорского надзора как составной части организации работы прокуратуры в целом, следует понимать комплексную систему взаимосвязанных действий (мероприятий), направленных на эффективность и оптимизацию прокурорского надзора с целью выполнения поставленных задач.

Основной формой осуществления прокурором надзора в сфере местного самоуправления является прокурорская проверка, определение которой отсутствует в ФЗ о прокуратуре.

Ученые по-разному подходят к определению данного понятия.

Прокурорскую проверку понимают: как способ выявления нарушений законов; как полномочие прокурора; как средство получения информации о нарушении закона [101, с. 12]; как процедуру, состоящую из определенных действий; как деятельность по выявлению обстоятельств правонарушений; как правовое средство, состоящее из совокупности взаимосвязанных действий, направленных на выявление нарушений закона, виновных лиц; как совокупность мероприятий, направленных на оценку соответствия деятельности проверяемых лиц или органов действующему законодательству.

Следует согласиться К.И. Амирбековым, который считает, что прокурорская проверка одновременно является «и промежуточной стадией, и юридической формой, и правовым инструментом реализации функции прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением законов, а содержанием ее является совокупность конкретных юридических действий прокурора, совершаемых им с использованием своих полномочий» [2, с. 64].

Можно выделить ряд признаков, позволяющих определить сущность прокурорской проверки:

- прокурорская проверка имеет правовой характер, т.к. направлена на решение вопроса о соответствии предмета проверки нормам действующего законодательства;
- пределы прокурорской проверки установлены законом;
- прокурорская проверка состоит из комплекса взаимосвязанных стадий: действия, направленные на подготовку к проведению проверки; действия, направленные на непосредственное проведение проверки; оценка полученной информации с точки зрения ее соответствия действующему законодательству РФ и вынесение акта прокурорского реагирования по результатам проведенной проверки.

Перечисленные первые две стадии прокурорской проверки будут более подробно исследованы далее в настоящей части выпускной



квалификационной работы. Третья стадия прокурорской проверки, на которой происходит оценка, полученной информации и вынесение акта прокурорского реагирования будет рассмотрена в следующем параграфе второй главы настоящей работы.

Итак, прежде всего, перед тем как приступить непосредственно к проверке, необходимо подготовиться к ее проведению.

Подготовка к проведению проверки включает ряд действий, направленных на сбор и анализ информации о допускаемых нарушениях закона или соблюдения прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления и/или их должностными лицами (информационно-аналитическая работа) [65, с. 389].

На данном этапе определяется конкретный субъект проверки, а именно муниципальное образование и/или его отдельные органы и/или должностные лица, а также конкретные законодательные акты или права и свободы человека и гражданина, исполнение и соблюдение которых будет проверяться [140].

Выделяют следующие общие задачи информационно-аналитической работы прокурора при подготовке к проведению проверки:

- установление состояния правонарушаемости на поднадзорной территории;
- формирование и корректировка планов работы прокуратуры с учетом приоритетов;
- проведение организационно-штатных мероприятий с учетом полномочий прокуроров в части распределении обязанностей в прокуратуре, возложение дополнительных обязанностей на сотрудников;
- краткосрочное прогнозирование развития состояния законности на поднадзорной территории для разработки стратегии прокурорской деятельности.

Кроме того, информационно-аналитическая работа прокурора решает и ряд частных задач:

- устанавливаются наиболее распространенные виды правонарушений;
- определяется действительный уровень нарушений по направлениям надзорной деятельности;
- выявляются недостатки надзорной деятельности прокуратуры и разрабатываются меры по ее совершенствованию;
- подготавливаются предложения по совершенствованию законодательства;
- анализ и обобщение состояния прокурорского надзора по всем [65, с. 390].

В ходе подготовки к проведению проверки в сфере местного самоуправления, прокурором могут быть поставлены ряд вопросов:

- проверка законности устава муниципального образования;
- проверка личных дел муниципальных служащих и соблюдением ими установленных законом запретов и ограничений;
- исследование книги регистрации обращений граждан, проверка соблюдения сроков дачи ответов органами местного самоуправления или их должностными лицами и наличие самих ответов;
- проверка законности муниципальных контрактов: своевременность направления сведений об их заключении в федеральный орган исполнительной власти; проверка их исполнения;
- проверка своевременности проведения муниципальными органами антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и их проектов.

Следующим этапом – является порядок проведения непосредственно самой прокурорской проверки.

Однако следует обратить внимание на отсутствие и единство понимания процедуры проведения проверки, на что не однократно указывал Конституционный Суд РФ [86]. В результате отрицательной оценки такого положения в сфере организации прокурорского надзора Конституционным Судом РФ, были внесены изменения в ФЗ о прокуратуре в части совершенствования процедуры проведения прокурорских проверок. Федеральным законом от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ в ФЗ о прокуратуре был закреплён предельный срок проведения прокурорской проверки, порядок его продления, а также порядок и срок составления акта по результатам проверки.

Однако окончательно проблема правового регулирования проведения прокурорской проверки не решена [141].

Организация прокурорской проверки строится с учетом требований организационно-распорядительных актов Генерального прокурора, среди которых приказы № 177 и № 195.

Важно заметить, что одной из особенностей надзора за соблюдением и исполнением законов в соответствии с п. 3 приказа № 177 является то, что данный надзор осуществляется в независимости от того поступила или нет информация о нарушениях законности.

Прокурор должен изучить муниципальные нормативные правовые акты в течение 30 дней со дня их принятия или внесения изменений в действующие акты. Результатом должно стать принятые меры прокурорского реагирования. Для реализации данного полномочия органы местного самоуправления должны обеспечить поступление в прокуратуру всех таких нормативных правовых актов в срок, не позднее чем по истечении 10 дней с момента принятия.

Особое значение на этапе проведения проверки имеет информационное обеспечение надзорной деятельности без которого немыслима эффективная реализация прокурором надзорных полномочий в сфере местного самоуправления.

Как справедливо отметил А.Я. Мыцыков, информационное обеспечение имеет своей целью, с одной стороны, повышение результативности надзора, а с другой - повышение уровня состояния законности в той или иной сфере отношений [66].

Разделяя данную точку зрения, следует подчеркнуть, что такая работа обеспечивает выполнение возложенных на прокуратуру задач и способствует достижению целей осуществления прокурорского надзора.

Должным образом организованное информационное обеспечение надзорной деятельности позволяет прокурору своевременно и качественно принимать управленческие решения и меры реагирования, направленные на обеспечение законности, выявление, пресечение и устранение нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина, а также причин и условий, им способствующих [132, с. 12]. Анализ поступающей из различных источников информации позволяет прокурору грамотно определить и тактически спланировать свою надзорную деятельность, в том числе планировать проведение проверок [29].

В этой связи в целях обеспечения своевременного получения оперативной информации о состоянии законности в рассматриваемой сфере прокурору необходимо организовать на системной основе следующую работу:

- мониторинг средств массовой информации и ресурсов информационно-телекоммуникационной сети Интернет на предмет размещения в них статей и иных публикаций, а также материалов, содержащих сведения о нарушении допускаемых органами местного самоуправления и их должностными лицами требований законодательства;
- мониторинг официальных сайтов органов государственной власти, органов местного самоуправления и их отраслевых (функциональных) подразделений в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

- периодическое проведение обобщения и анализа обращений граждан и субъектов предпринимательской деятельности, правозащитных и иных организаций о неправомерных действиях органов местного самоуправления и их должностных лиц;
- системное изучение материалов гражданских и арбитражных дел, вытекающих из споров, в участниками которых являются органы местного самоуправления и их должностные лица, постоянный мониторинг решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов по таким делам, организацию системного обмена с подразделениями Федеральной службы судебных приставов соответствующей информацией о возбуждении на основании данных решений исполнительных производств и фактическом исполнении решений судебных инстанций;
- изучение материалов административных дел, а также уголовных дел, в качестве участников уголовного судопроизводства по которым выступают должностные лица органов местного самоуправления, на предмет наличия иных нарушений действующего законодательства, не подпадающих под уголовно-правовую квалификацию. Необходимость осуществления данной деятельности, в частности, нашла свое закономерное отражение в п. 6 Приказа № 195;
- обеспечение поступления на системной основе оперативной информации от правоохранительных, контрольно-надзорных и иных органов государственной власти. В частности, прокурору необходимо наладить поступление сведений о результатах проверок, проводимых органами государственной власти и иными уполномоченными государственными контрольно-надзорными органами в отношении органов местного самоуправления на предмет исполнения ими законодательства в сфере местного самоуправления, а также проверок, по результатам которых органом

государственной власти были выявлены нарушения в деятельности органов местного самоуправления. Должное взаимодействие с уполномоченными контролирующими органами позволяет прокурору сформировать адекватное и всестороннее представление о состоянии законности в сфере местного самоуправления;

- обмен информацией о состоянии законности в сфере местного самоуправления и выявленных нарушениях законодательства, в том числе в целях скоординированного принятия решения о применении тех или иных мер прокурорского реагирования [136].

В соответствии с Приказами № 155 и № 400 надлежит обеспечить своевременное:

- поступление в прокуратуру и изучение на предмет соответствия Конституции РФ и законодательству проектов муниципальных нормативных правовых актов и проведение их антикоррупционной экспертизы;
- поступление в прокуратуру и изучение на предмет соответствия Конституции РФ и законодательству муниципальных нормативных правовых актов;
- проведение антикоррупционной экспертизы в отношении данных муниципальных нормативных правовых актов;
- поступление планов правотворческой деятельности органов местного самоуправления и их изучение на предмет наличия пунктов о разработке правовых актов;
- участие в заседаниях органов местного самоуправления, в которых рассматриваются вопросы принятия муниципальных правовых актов.

Наконец, оперативная информация о состоянии законности и имеющихся проблемах в обозначенной сфере, требующих прокурорского вмешательства, в том числе во взаимодействии с иными заинтересованными ведомствами, может быть получена в рамках проведения межведомственных

рабочих групп, заседающих под председательством прокуроров или их заместителей. Нередко по результатам совместной работы в рамках данных межведомственных рабочих групп прокуроры реализуют полномочия по осуществлению мониторинга правоприменения во исполнение требований Указа Президента РФ «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» [115] и Приказа Генерального прокурора РФ «Об организации исполнения Указа Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» [98], выявляя отдельные пробелы, коллизии и (или) недостаточно регламентированные вопросы, касающиеся исполнения органами местного самоуправления и их должностными лицами тех или иных обязанностей.

Таким образом, организация прокурорского надзора в сфере местного самоуправления является важным элементом, без которого невозможно реализовать надзорные направления и соответствующие формы осуществления сотрудничества с местной властью.

Информационное обеспечение прокурорского надзора за исполнением органами местного самоуправления и их должностными лицами законодательства в сфере местного самоуправления является сложной и многоаспектной деятельностью, от организации которой зависит эффективность реализации прокурорами предоставленных законом надзорных полномочий в обозначенной сфере. Учитывая сложность и многогранность объекта и предмета надзора на данном направлении, требуется всестороннее и своевременное поступление оперативной информации, позволяющее своевременно проводить ее анализ и принимать тактически выверенные управленческие решения, направленные на обеспечение законности.

По результатам проведенной прокурорской проверки прокурор применяет определенные средства реагирования.

Приступая к непосредственному исследованию правовых средств прокурорского реагирования на нарушения в сфере местного

самоуправления, необходимо отметить, что в данном случае прокурор может применять: протест, представление, требование прокурора об изменении муниципального нормативного правового акта, исковое заявление.

Конституционный Суд РФ придерживается той позиции, что представление прокурора не имеет абсолютного характера [75]. Аналогичной позиции придерживается и Верховный Суд РФ [84].

Из сказанного следует вывод о том, что данные акты прокурорского реагирования обязательны для рассмотрения, но не обязательны для исполнения. Однако, по мнению А.А. Чертова, неясности в формулировках ФЗ о прокуратуре не влияют на обязательность требований прокурора об устранении нарушений действующего законодательства [134].

Однако, указанные недостатки правового регулирования снижают эффективность применения средств прокурорского реагирования. В связи с чем, необходим законодательно определить порядок внесения актов прокурорского реагирования и регламентировать обязательные атрибуты таких актов.

Одним из актуальных вопросов при осуществлении деятельности по обеспечению законности в сфере местного самоуправления является вопрос выбора средств прокурорского реагирования, поскольку критерии такого выбора законодательством не установлены.

Например, не определено, в каких случаях прокурор должен при выявлении нарушения обратиться с заявлением в суд, а в каких случаях достаточно представления или протеста прокурора для устранения нарушения закона.

Инициирование прокурором судебного разбирательства должно быть обоснованным.

Согласно позиции Верховного Суда РФ принятие прокурором обязательных мер по досудебному урегулированию в защиту публичных интересов не требуется [69]. Однако Генеральной прокуратурой РФ прокуроры ориентированы на исключение фактов преждевременного



использования судебного механизма устранения нарушений, если имелись основания для применения иных мер прокурорского реагирования (п. 2.2. приказа № 155 и п. 1.7 приказа № 400).

Не соответствующим характеру совершенного правонарушения следует признать направление прокурором заявления к администрациям муниципальных образований о признании незаконным бездействия по принятию мер к взысканию арендной платы организаций за использование земельных участков и об обязанности принять меры по взысканию образовавшейся задолженности. В целях устранения данного нарушения зачастую достаточно представления прокурора.

Как можно заметить, прокурор по своему усмотрению выбирает средства реагирования в зависимости от характера и причин допущенных нарушений законов.

Все требования, изложенные в актах прокурорского реагирования, должны соответствовать фактически установленным обстоятельствам и быть аргументированными.

Акты прокурорского реагирования должны быть хорошо и правильно мотивированы.

Прокуроры должны правильно оценивать результаты проверки, применять меры реагирования, соразмерные выявленным нарушениям, осуществлять контроль за рассмотрением внесенных актов прокурорского реагирования.

Важное значение для повышения оперативности в устранении нарушений, а также воспитательного значения актов прокурорского реагирования, имеет участие прокуроров в их рассмотрении. В случаях, когда есть основания сомневаться в достоверности полученного ответа необходимо проводить проверку результативности акта прокурорского реагирования.

По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования прокурор должен выяснить, устранены ли фактически нарушения закона, отменен или приведен в соответствие с законом оспариваемый акт,

прекращено ли его незаконное действие, устранены ли причины и условия, способствующие выявленным нарушениям, восстановлены ли нарушенные права граждан и организаций, решен ли вопрос о привлечении виновных лиц к установленной законом ответственности.

Рассмотрев теоретико-правовые положения о прокурорском надзоре в сфере местного самоуправления далее следует провести краткий анализ практики прокурорского надзора на примере Центрального района г.о. Тольятти и выявить, возникающие проблемы с целью внесения предложений по совершенствованию прокурорского надзора в данной сфере общественных отношений.

В 1 полугодии 2022 года прокуратурой Центрального района г.о. Тольятти при проверке деятельности органов местного самоуправления было выявлено нарушение требований Постановления Правительства РФ от 25.03.2015 № 272 [91] в части нарушения сроков составления и согласования соответствующими комиссиями паспорта безопасности в отношении мест массового пребывания граждан, так как комиссиями в 2021 году, истекшем периоде 2022 года плановые проверки мест массового пребывания людей, в том числе в отношении образовательных учреждений района, не проводились, план проведения проверок указанных мест на 2021, 2022 гг. не был утвержден [49].

По всем указанным нарушениям прокурором района приняты меры прокурорского реагирования, устранение нарушений и причин и условий им способствующих, находится на контроле органа прокуратуры.

Прокуратурой района в 1 полугодии 2022 года были выявлены нарушения о муниципальной собственности, в жилищно-коммунальной сфере.

Так, например, в 2021 году прокуратурой района в ходе проверки, проведенной в апреле 2021 года было установлено, что 6 ресурсоснабжающими организациями не раскрыта информации на сайте

Департамента по тарифам. По результатам проверки внесено 6 представлений [49].

При осуществлении надзора за соблюдением законодательства в бюджетной сфере выявлено 60 нарушений.

Прокуратурой Центрального района г.о. Тольятти выявлено 12 нарушений законодательства об образовании, в том числе 2 незаконных правовых акта, регулирующих вопросы организации работы по проведению на территории района ЕГЭ.

Проведенный краткий обзор состояния законности и правопорядка на территории Центрального района г.о. Тольятти позволяет сделать вывод о том, что осуществляя надзор за исполнением законов, прокурор имеет дело с нарушениями в совершенно разных сферах общественной жизни. В связи с этим для выявления нарушений часто возникает необходимость в наличии специальных познаний, которыми прокурор, юрист по образованию, как правило, не обладает. Долгие годы в подобных ситуациях прокуроры, со ссылкой на ст. 22 ФЗ о прокуратуре, к проведению проверок активно привлекали специалистов контрольно-надзорных органов.

Вместе с тем с 2017 г. в ст. 21 ФЗ о прокуратуре появился п. 13, согласно которому к участию в проведении проверки могут привлекаться представители иных государственных органов в целях осуществления ими экспертно-аналитических функций.

С момента вступления в силу указанных изменений у прокурорских работников стали возникать вопросы, в каких случаях, привлекая специалистов контролирующих органов, использовать уже привычную ст. 22 ФЗ о прокуратуре, а в каких - новый п. 13 ст. 21.

Таким образом, проводя прокурорскую проверку исполнения законов, привлекать специалистов надлежит, руководствуясь п. 13 ст. 21 ФЗ о прокуратуре, а осуществляя иные надзорные мероприятия [52] - ст. 22. Кроме того, если прокурор ссылается на ст. 21 ФЗ о прокуратуре, ему необходимо использовать ту терминологию, которую для этого предлагает законодатель,

т.е. требовать для проведения проверки выделить представителя (а не специалиста) соответствующего органа.

Кроме того, А. Винокуров обращает внимание на два важных момента.

Первый - это формулировка законодателя о представителе «иных государственных органов». Тем самым, с одной стороны, прокуроры получили законодательно закрепленную возможность привлекать к проведению проверки представителей и неподнадзорных органов (в силу отсутствия в п. 13 ст. 21 ФЗ о прокуратуре упоминания о поднадзорности, чего не скажешь о ст. 22 этого же Закона). Однако, с другой стороны, оказались лишены (при буквальном толковании) возможности привлекать к проведению проверки органы муниципального контроля, так как в п. 13 ст. 21 речь идет лишь о представителях государственных органов.

И второй - это указание законодателя на привлечение представителей иных государственных органов в целях осуществления ими экспертно-аналитических функций, что видится не вполне корректным, непонятно, что это за функции. По мнению указанного автора, в этой части п. 13 подлежит корректировке и изложению следующим образом: «К участию в проведении проверки могут привлекаться представители иных государственных органов в целях оказания прокурору экспертно-аналитической помощи».

Опираясь на изложенную позицию, можно предложить собственное видение рассматриваемых вопросов.

Несмотря на то что в ст. 21 ФЗ о прокуратуре п. 13 существует уже не один год, на практике большинство прокуроры при направлении требования о выделении представителя органов контроля (надзора) для проведения проверки руководствуются уже привычным п. 1 ст. 22. При этом некоторые прокурорские работники не видят разницы в том, на какую норму в этом случае необходимо ссылаться.

Таким образом, можно утверждать, что часть прокурорских работников применяют положения ФЗ о прокуратуре, не осознавая смысла, заложенного в них законодателем, а часть - отмечают, что различия между

рассматриваемыми нормами есть, однако расходятся в их определении [51, с. 28]. Действительно, п. 13 ст. 21 ФЗ о прокуратуре предусматривает право прокурора привлекать только представителей государственных контролирующих органов, а привлекая работников иных органов (в том числе органов муниципального контроля) или организаций, необходимо руководствоваться п. 1 ст. 22. При этом, экспертно-аналитические функции, о которых говорится в п. 13 ст. 21 ФЗ о прокуратуре, не предполагают непосредственного участия представителя государственного органа в проведении проверки, а заключаются в проведении анализа собранных прокурором материалов. Вместе с тем реализация экспертно-аналитических функций предполагает проведение каких-либо исследований или экспертиз, которым может предшествовать взятие представителем государственного органа соответствующих образцов.

В любом случае даже при осознании того, что положения ФЗ о прокуратуре, закрепленные в п. 13 ст. 21 и в п. 1 ст. 22, отличаются, единства мнений относительно содержания таких отличий у прокурорских работников нет.

Кроме того, делая выводы о возможности применения анализируемых норм в том или ином случае, не стоит забывать, что исходя из смысла п. 1 ст. 22 ФЗ о прокуратуре этим полномочием надлежит пользоваться и при проведении проверки в поднадзорном органе или организации в случае возникновения необходимости выяснения возникающих вопросов, касающихся деятельности этого же объекта. В этом случае привлекаемый специалист будет выполнять функцию некоего консультанта, помогающего разобраться, например, со структурой проверяемого органа (организации), его документами, особенностями функционирования и т.д. Пункт 13 ст. 21 ФЗ о прокуратуре участие такого специалиста в проведении проверки не предусматривает.

Таким образом, в 2017 г. законодатель предпринял попытку регламентировать проведение прокурором проверки исполнения законов.

Соответствующие нормы были закреплены в ст. 21 ФЗ о прокуратуре. Поэтому, любые действия прокурора, предпринимаемые в ходе проведения таковой, должны осуществляться с учетом правил, специально для этого установленных. Не будет исключением и привлечение для проведения проверки представителей иных органов и организаций - прокурор в этом случае также должен руководствоваться ст. 21, а значит, и ссылаться на нее.

Вместе с тем п. 13 ст. 21 ФЗ о прокуратуре в существующем виде, как представляется, не в полной мере отвечает потребностям прокурора при проведении проверки и, с учетом неоднозначного содержания, нуждается в корректировке. Целесообразно скорректировать п. 13 ст. 21 ФЗ о прокуратуре следующим образом: «К участию в проведении проверки прокурор вправе привлекать представителей иных государственных, муниципальных органов, юридических лиц для выяснения возникающих в ходе проверки вопросов, а также осуществления экспертно-аналитической помощи».

Таким образом, в п. 13 ст. 21 ФЗ о прокуратуре будет закреплено полномочие прокурора привлекать необходимое ему лицо (как из контролирующего органа, так и, например, из проверяемой организации) для выяснения любых возникающих вопросов, относящихся к предмету проводимой проверки.

Кроме того, как отметил А. Винокуров, ст. 21 ФЗ о прокуратуре не входит в перечень норм, указанных в п. 1 ст. 6 этого Закона, которые подлежат безусловному исполнению, что лишает прокурора права требовать предоставить нужного ему представителя. В связи с этим, необходимо внести соответствующие изменения и в упомянутый п. 1 ст. 6 ФЗ о прокуратуре.

При осуществлении надзора за законностью муниципальных нормативных правовых актов органы прокуратуры проверяют их соответствие федеральному и региональному законодательству, соблюдение порядка принятия, проводят антикоррупционную экспертизу [55].

Всего в 1 полугодии 2022 года было выявлено 104 незаконных правовых актов, принесено 104 протеста. Судом рассмотрено и удовлетворено 103 иска (заявлений) прокурора [48].

За 2021 год прокуратурой изучен 432 нормативный правовой акт, выявлено 33 нормативных правовых актов, противоречащих действующему законодательству и содержащих коррупциогенные факторы. На указанные нормативные правовые акты принесено 31 протест, по результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования незаконные нормативные правовые акты приведены в соответствие с законодательством или отменены.

В 2021 году прокуратурой изучено 297 проектов нормативных правовых актов, выявлено 41 незаконное положение в данных проектах. В органы местного самоуправления направлено 41 предложение и замечание. Все предложения и замечания учтены органами местного самоуправления [49].

В отчетном периоде прокуратурой района было выявлено 8 незаконных нормативных правовых актов органов местного самоуправления, противоречащих бюджетному законодательству.

Встречаются случаи издания муниципальных правовых актов с превышением компетенции. Так, прокуратура Тогучинского района проверила исполнение законодательства о воинском учете. Было установлено, что 12 муниципальными образованиями Тогучинского района в нарушение федеральных законов утверждены положения об организации и осуществлении первичного воинского учета граждан. Эти правовые акты изданы с превышением компетенции, поскольку указанные вопросы не относятся к ведению органов местного самоуправления. Незаконные правовые акты было опротестованы прокурором и в настоящее время отменены [82].

В другом случае в результате прокурорского надзора было установлено, что глава сельсовета вопреки законодательству утвердил аукционную документацию: «Благоустройство парковой зоны на ул.

Гагарина ст. Евсино, Евсинского сельсовета Искитимского района Новосибирской области». Однако электронный аукцион не содержал требований к участникам закупки о наличии опыта. При таких обстоятельствах участником аукциона мог стать подрядчик без опыта работы в сфере благоустройства территории, что создало бы угрозу невыполнения (некачественного выполнения) работ. Прокуратура внесла главе Евсинского сельсовета представление [23].

Обеспечение законности нормативных правовых актов и проведение их антикоррупционной экспертизы осуществляются не только органами прокуратуры, но и Министерством юстиции РФ. При этом, несмотря на схожесть проверок, осуществляемых органами прокуратуры и Министерством юстиции РФ нельзя не отметить преимущество органов прокуратуры.

Прокуроры принимают участие в заседаниях представительных органов муниципальных образований, где могут непосредственно донести свою позицию относительно противоречия того или иного проекта муниципального нормативно-правового акта действующему законодательству. Однако, территориальные органы Минюста таких полномочий не имеют. В связи с чем, можно сделать вывод о том, что проверка нормативных правовых актов прокуратурой более эффективна.

Представляется, будет правильно оставить Министерству юстиции полномочия по государственной регистрации муниципальных нормативных правовых актов, а вопросы, связанные с обеспечением законности муниципальных нормативно-правовых актов, оставить органам прокуратуры [135].

Таким образом, несмотря на трудности при осуществлении надзора за законностью муниципальных нормативных правовых актов, органы прокуратуры обеспечивают проверку принятых органами местного самоуправления нормативных правовых актов и их проектов, добиваясь приведения их в соответствие с законом.



Выводы по третьей главе магистерской диссертации.

Во-первых, системообразующее значение в области правового регулирования вопросов местного самоуправления занимает Федеральный закон № 131-ФЗ. По многим вопросам органы местного самоуправления наделены полномочиями по принятию муниципальных правовых актов, что регулируется также отдельной главой 7 Федерального закона № 131-ФЗ.

Во-вторых, основными элементами любой прокурорской деятельности являются предмет и объект. Предметом надзора являются нормативные правовые акты органов местного самоуправления и их должностных лиц, имеющих подзаконный характер и действующие только на территории конкретного муниципального образования. Эффективность прокурорского надзора в сфере местного самоуправления, как и любого другого надзора, зависит от его организации. Основной формой осуществления прокурором надзора в сфере местного самоуправления является прокурорская проверка. По результатам проведенной прокурорской проверки прокурор применяет правовые средства реагирования, которые являются эффективным средством профилактики правонарушений и преступлений. Пункт 13 ст. 21 ФЗ о прокуратуре в существующем виде не в полной мере отвечает потребностям прокурора при проведении проверки и, с учетом неоднозначного содержания, нуждается в корректировке. Кроме того, целесообразно в приказе № 195 закрепить обязанность прокурора обращаться в суд в случае, когда органы законодательной (представительной) власти не согласны с изложенной в заключении позицией прокуратуры и отказываются учесть ее замечания при подготовке и принятии нормативного правового акта.

## Заключение

Проведенный в настоящей магистерской диссертации анализ позволяет сделать следующие выводы и предложения.

Во-первых, понятие городского округа сводится к тому, что под таковым понимается один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, которые не обладают статусом муниципального образования, местное самоуправление осуществляется населением и (или) через органы местного самоуправления и органы местного самоуправления наделены правом реализации отдельных государственных полномочий.

Во-вторых, местное самоуправление наиболее приближено к населению и является подсистемой публичной власти, обеспечивающее защиту прав и законных интересов гражданина и общества. В одних отношениях органы местного самоуправления являются автономной подсистемой публичной власти, действующей по «поручению» местного сообщества, в других – «продолжением» государственной власти, но с особым общественным компонентом, который и отличает ее от государственной власти. Будучи провозглашенным и закрепленным на конституционном уровне, местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации и регулируется комплексом нормативных правовых актов, составляющие ее правовую основу деятельности. Высшей юридической силой на территории Российской Федерации обладает Конституция Российской Федерации, нормы которой имеют прямое действие и подлежат непосредственному применению. Центральное, системообразующее значение в области местного самоуправления отведено Федеральному закону № 131-ФЗ, в котором установлены основные правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления. Другие федеральные законы, в части местного самоуправления не должны противоречить названному Закону.

В-третьих, по ряду позиций заложенных во второй главе Федерального закона № 131-ФЗ нормы, регулирующие территориальную организацию местного самоуправления, нуждаются в совершенствовании. В частности, целесообразно не устанавливать статус муниципальных образований небольшим селам и поселкам (до одной тысячи населения), учитывая, что в данном случае управленческие расходы на самоуправление несоразмерны с его эффективностью; очевидно, что территории такого рода населенных пунктов должны управляться органами местного самоуправления поселения либо непосредственно районной властью, и в этом смысле субъекты РФ должны иметь надлежащие полномочия для решения такого рода проблем.

Помимо Федерального закона № 131-ФЗ территориальные вопросы местного самоуправления регулируются также земельным законодательством. Здесь проблема заключается в том, что территориальная «нарезка» муниципальных образований уже произошла, и для расширения городских поселений ввиду их развития, потребуется часть территории соседних сельских поселений, но вот по каким основаниям часть территории сельского поселения должна отходить к городу, представляет собой большой вопрос, на который пока нет четкого ответа. Предполагаем, что вопрос должен решаться путем согласования интересов городского поселения, сельского поселения, муниципального района под общей координацией субъекта РФ, за которым должно быть полномочие решать данный вопрос с возможностью судебного обжалования соответствующего решения.

В практике требует своего решения и проблема правового регулирования формирующихся де-факто городских агломераций на основе прежде всего городских округов, являющихся административными центрами субъектов РФ, и здесь очень важен муниципально-правовой аспект. Статус агломерационной территории, как представляется, должен решаться законом субъекта РФ, где необходимо предусмотреть возможность учета интересов всех муниципальных образований, чьи территории входят в состав городской агломерации.

В-четвертых, свои полномочия городской округ реализует посредством деятельности органов местного самоуправления, формирование которых имеет определенные особенности. Структура органов местного самоуправления закреплена в ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ и в уставах соответствующих муниципальных образований. Особое внимание уделено было правовому статусу представительного органа местного самоуправления.

В-пятых, системообразующее значение в области правового регулирования вопросов местного самоуправления занимает Федеральный закон № 131-ФЗ. По многим вопросам органы местного самоуправления наделены полномочиями по принятию муниципальных правовых актов, что регулируется также отдельной главой 7 Федерального закона № 131-ФЗ.

В-шестых, основными элементами любой прокурорской деятельности являются предмет и объект. Предметом надзора являются нормативные правовые акты органов местного самоуправления и их должностных лиц, имеющих подзаконный характер и действующие только на территории конкретного муниципального образования. Эффективность прокурорского надзора в сфере местного самоуправления, как и любого другого надзора, зависит от его организации. Основной формой осуществления прокурором надзора в сфере местного самоуправления является прокурорская проверка. По результатам проведенной прокурорской проверки прокурор применяет правовые средства реагирования, которые являются эффективным средством профилактики правонарушений и преступлений. Пункт 13 ст. 21 ФЗ о прокуратуре в существующем виде не в полной мере отвечает потребностям прокурора при проведении проверки и, с учетом неоднозначного содержания, нуждается в корректировке. Кроме того, целесообразно в приказе № 195 закрепить обязанность прокурора обращаться в суд в случае, когда органы законодательной (представительной) власти не согласны с изложенной в заключении позицией прокуратуры и отказываются учесть ее замечания при подготовке и принятии нормативного правового акта.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Амирбеков К.И. Объект и предмет прокурорской деятельности: теоретический подход // Российский следователь. 2016. № 24. С. 48-52.
2. Амирбеков К.И. Прокурорская проверка исполнения законов: понятие и содержание, поводы и основания, предмет и пределы (теоретический подход) // Российский следователь. 2020. № 2. С. 64-68.
3. Анализ обращений граждан, организаций, общественных объединений в Думу городского округа Тольятти за I квартал 2022 года [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://dumatlt.ru/feedback/analiz/analiz\\_1kv\\_2017\\_year.php?sphrase\\_id=50424](http://dumatlt.ru/feedback/analiz/analiz_1kv_2017_year.php?sphrase_id=50424) (Дата обращения: 20.10.2022).
4. Апелляционное определение Московского городского суда от 04.03.2015 г. по делу № 33-6958/2015 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.
5. Апелляционное определение Московского областного суда от 14.11.2016 г. по делу № 33а-30237/2016 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.
6. Апелляционное определение Московского областного суда от 15.08.2016 г. по делу № 33а-22244/2016 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.
7. Апелляционное определение Саратовского областного суда от 22.09.2016 г. по делу № 33-6628/2016 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.
8. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 22.10.2014 г. по делу № 33-14298/2014 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
9. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 22.08.2018 г. № 59-АПГ18-8 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.

10. Астафичев П.А. Территориальные основы местного самоуправления как объект правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 4. С. 12-16.
11. Ашурбеков Т. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции // Законность. 2006. № 7. С. 5-8.
12. Бабичев И.В. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С.43-48.
13. Бабичев И.В. Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 51 - 57.
14. Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М., 2010. 270 с.
15. Баженова О.И. К проблеме преобразования муниципальных образований в рамках современной концепции пространственного развития экономики // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 31 - 35.
16. Балезин В.П. Правовой режим земель населенных пунктов. М.: Юрид. лит., 1980. 260 с.
17. Белозеров В.В. Особенности правового статуса городского поселения в системе муниципально-правовых отношений в Российской Федерации (на примере Московской области). Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 186 с.
18. Богоявленская Е.М., Пискунова М.Г. Практические аспекты определения категории земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2014. № 3. С. 44 - 57.
19. Боев А.А. Проблемы осуществления прокурорского надзора за законностью деятельности органов местного самоуправления в России и

пути их решения // Теория и практика общественного развития. 2014. № 2. С. 455-460.

20. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: НОРМА, 2008. 420 с.

21. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 04.11.2022) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

22. Бялкина Т.М. Проблемы правового регулирования компетенции местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3. С. 33-34.

23. В Искитиме по требованию прокуратуры за нарушения законодательства о контрактной системе оштрафован глава муниципалитета [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://prokuratura-nso.ru/news/news\\_11083.html](http://prokuratura-nso.ru/news/news_11083.html) (дата обращения: 10.10.2022).

24. Васильев В.И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 12-16.

25. Васильев В.И. Каким быть главному закону о местном самоуправлении? // Журнал российского права. 2001. № 12. С.13-16.

26. Васильев В.И. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6 (270). С. 28 - 29.

27. Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012. 630 с.

28. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. В 2-х частях. СПб.-М., 1928. 210 с.

29. Воронин С.А. Надзорная функция прокуратуры (теоретический аспект) // Административное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 435 - 436.

30. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // СЗ РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 16.

31. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 Г. № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
32. Гринченко К.А. Источники муниципального права Российской Федерации / Под ред. С.Е. Чаннова. М.: ДМК Пресс, 2015. 208 с.
33. Добрачева Д.В. Правовой режим населенного пункта [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2022.
34. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
35. Емельянов Н.А. Муниципальные системы зарубежных стран. Тула: Гриф, 1998. 220 с.
36. Ерохина Т.В. Двухуровневая модель организации местного самоуправления в крупных городских округах: некоторые итоги и проблемы внедрения // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 7. С. 68-70.
37. Ерохина Т.В. Реформирование статуса городских округов: правовой анализ и оценка эффективности // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 7. С. 41 - 45.
38. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
39. Закон Самарской области от 10.07.2008 г. № 67-ГД (ред. от 29.12.2020) «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Самарской области» // Волжская коммуна. 2008. 15 июля. № 167 (26210).
40. Закон Самарской области от 11.02.2004 г. № 12-ГД (ред. от 13.01.2022) «О местном референдуме Самарской области» // Волжская коммуна. 2004. 12 февраля. № 26.
41. Закон Самарской области от 28.02.2005 г. № 69-ГД (ред. от 06.04.2020) «Об установлении границ городского округа Тольятти Самарской области» // Волжская коммуна. 2005. 01 марта. № 37.



42. Закон Самарской области от 28.12.2004 г. № 189-ГД (ред. от 30.03.2015) «О наделении статусом городского округа и муниципального района муниципальных образований в Самарской области» // Волжская коммуна. 2004. 31 декабря. № 2474.

43. Захаров А.К. Правовой статус городского округа как вида муниципального образования: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2014. 30 с.

44. Звягольский А.Ю., Упоров И.В., Захаров А.К. Городской округ в системе муниципальных образований: праворегулирующий и правоприменительный аспекты. Москва, 2016. 184 с.

45. Зорькин В.Д. Конституционный Суд и развитие гражданского права // Российский судья. 2012. № 3. С. 5 - 13.

46. Зюбанов Ю.А. Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный). М.: Проспект, 2018. 320 с.

47. Ильиных А.В. Городские округа с внутригородским делением в муниципально-территориальном устройстве: опыт формирования и перспективы совершенствования // Российский юридический журнал. 2019. № 4 (127). С. 35-41.

48. Информация о состоянии законности и правопорядка на территории г.о. Тольятти за 1 полугодие 2022.

49. Информация о состоянии законности и правопорядка на территории Центрального района г.о. Тольятти за 2021 год.

50. Карапетян Л.М. Местное самоуправление как первичная форма самоопределения социума // Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации / Сб. трудов. М.: 1996. С. 120-126.

51. Карпышева Ю.О. Привлечение прокурором к проведению проверки исполнения законов представителей иных государственных органов // Законность. 2020. № 9. С. 28-30.

52. Карпышева Ю.О. Проверка информации о нарушениях закона - Вестник Университета прокуратуры РФ, 2020. № 1. С. 25 – 30
53. Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 13.12.2021 г. № 88а-30402/2021 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.
54. Катков В.Ю. Федеральные округа в Российской Федерации (конституционно-правовой анализ): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 177 с.
55. Кесарева Т.П. Состояние и проблемы прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов // Вестник университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 2. С. 26-30.
56. Кожевников О.А. О нормативной регламентации вопросов местного значения // Российский юридический журнал. 2021. № 4. С. 55 - 61.
57. Колесников А.В. Механизм включения органов местного самоуправления муниципального района и городского округа в вертикаль государственной власти // Академический юридический журнал. 2019. № 3 (77). С. 18-24.
58. Коломеец Н.Е., Чертков А.Н. Территории административного подчинения в контексте решения проблем правового регулирования статуса населенных пунктов // Законодательство и экономика. 2013. № 9. С. 45-48.
59. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2015. 422 с.
60. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

61. Масленникова С. В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации. М., 2001. 303 с.
62. Матвеева С.Г. Полномочия органов местного самоуправления в сфере землеустройства и территориальной организации городских округов // В сборнике: ЭКОНОМИКА, ПРАВО, ОБЩЕСТВО СЕГОДНЯ: ОЦЕНКИ, ПРОБЛЕМЫ, ПУТИ РЕШЕНИЯ. сборник статей II Международной научно-практической конференции. Петрозаводск, 2022. С. 54-57.
63. Михайлов В.И. Проблемы правового регулирования территориальной основы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 193 с.
64. Моргунова Е.Р. Градостроительное зонирование и его влияние на установление правового режима земель // Юридический мир. 2013. № 11. С. 27 – 35.
65. Муниципальное право России / Под ред. А.В. Юрковского. Иркутск, 2019. 680 с.
66. Мыцыков А.Я. Информационно-аналитическое обеспечение деятельности органов прокуратуры // Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: уч. / Под ред. А.Ф. Смирнова. М.: ИПК РК Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2005. С. 112 - 113.
67. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 28.06.2022) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.
68. О плане нормотворческой деятельности Думы городского округа Тольятти на II квартал 2022 года [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://dumatlt.ru/deytelnost/jur\\_uprav/index.php?sphrase\\_id=50422](http://dumatlt.ru/deytelnost/jur_uprav/index.php?sphrase_id=50422) (дата обращения: 20.10.2022).
69. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2017), утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 26.04.2017 (п. 28). [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.

70. Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (утв. Постановлением Госстандарта России от 31.07.1995 г. № 413) (ред. от 17.12.2013) // СПС Консультант Плюс.

71. Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований (Тома 1-8) (утв. Приказом Росстандарта от 14.06.2013 г. № 159-ст) [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.

72. Определение Верховного Суда РФ от 09.11.2010 г. № 59-В10-14 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.

73. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 18.05.2022 г. № 88-9205/2022 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.

74. Определение Конституционного Суда РФ от 03.02.2000 г. № 22-О // ВК РФ. 2000. № 3.

75. Определение Конституционного Суда РФ от 24.02.2005 г. № 84-О [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.

76. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 03.02.2020г. № 47-КГ19-13 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

77. Осипян С. Функции прокуратуры и предмет надзора // Законность. 2006. № 12. С. 11-14.

78. Основин В.С. Городской совет - орган социального управления. М.: Юридическая литература, 1983. 160 с.

79. Перцик Е.Н. Города мира: география мировой урбанизации: Учебное пособие. М.: Международные отношения, 1999. 290 с.

80. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 24 - 30.

81. Писарев А.Н. Местное самоуправление как особая форма системы единой публичной власти: теоретико-правовое исследование в свете

конституционной реформы - 2020 // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 6. С. 35 - 39.

82. По требованию прокуратуры органы местного самоуправления отменили незаконные правовые акты в сфере воинского учета [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://prokuratura-nso.ru/news/news\\_11313.html](http://prokuratura-nso.ru/news/news_11313.html) (дата обращения: 10.10.2022).

83. Поскачин Р.Р. Территориальная организация местного самоуправления в труднодоступных и отдаленных местностях на примере Республики Саха (Якутия) // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 1. С. 23 - 26.

84. Постановление Верховного Суда РФ от 21.12.2011 г. № 59-АД11-1 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.

85. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // ВКС РФ. 1998. № 2.

86. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 г. № 2-П // ВКС РФ. 2015. № 2.

87. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // ВКС РФ. 2011. № 4.

88. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита» // ВКС РФ. 2011. № 3.

89. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.06.2004 г. № 13-П // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2804.

90. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 10.06.2022 г. № 01АП-2146/2022 по делу №А11-10399/2021 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.

91. Постановление Правительства РФ от 25.03.2015 г. № 272 (ред. от 29.07.2020) «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)»// СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2119.

92. Постановление Тольяттинской городской Думы Самарской области от 02.11.2005 г. № 278 (ред. от 28.04.2021) «О Положении об обращении депутата Думы городского округа Тольятти» // Городские ведомости. 2005. № 91 (458).

93. Постановление Тольяттинской городской Думы Самарской области от 07.12.2005 г. № 316 (ред. от 24.12.2019) «О Правилах депутатской этики Депутатов Думы городского округа Тольятти» [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.

94. Постановление Тольяттинской городской Думы Самарской области от 30.05.2005 г. № 155 (ред. от 18.05.2022) «Об Уставе городского округа Тольятти» // Городские ведомости. 2005. 11 августа. № 59(426).

95. Постовой Н.В. Проблемы компетенции в системе местного самоуправления и пути их решения. М., 2009. С. 11 – 16.

96. Праскова С.В. Упразднение муниципальных образований: критерии допустимости // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 57 - 64.

97. Приказ Генпрокуратуры России от 02.10.2007 г. № 155 (ред. от 20.02.2020) «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов

Российской Федерации и местного самоуправления» [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.

98. Приказ Генпрокуратуры России от 23.06.2011 г. № 180 (ред. от 28.03.2018) [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.

99. Приказ Минэкономразвития России от 15.02.2021 г. № 71 «Об утверждении Методических рекомендаций по подготовке нормативов градостроительного проектирования» [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.

100. Проект Федерального закона № 471501-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 13.03.2014) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

101. Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения: учебное пособие / Под ред. О.Н. Коршуновой. М.: Юстиция, 2019. 470 с.

102. Прудентов Р.В. Проект рамочной программы реформ в сфере государственного устройства России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 8. С. 53 - 58.

103. Развитие мегаполиса: проблемы и перспективы // Аналитический вестник Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2007. № 2(319). С. 35-39.

104. Распоряжение Правительства РФ от 19.05.2014 г. № 857-р «Об утверждении Концепции развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом» // СЗ РФ. 2014. № 21. Ст. 2755.

105. Распоряжение Правительства РФ от 25.05.2004 г. № 707-р (ред. от 04.11.2004) «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой либо с высокой плотностью населения» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2318.

106. Решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 07.06.2006 г. № 455 «О Положении об обеспечении депутатской деятельности Депутата Думы городского округа Тольятти» [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.

107. Решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 18.10.2018 г. № 3 (ред. от 20.04.2022) «О Регламенте Думы городского округа Тольятти» // Городские ведомости. 2018. 19 октября. № 80(2143).

108. Решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 22.05.2013 г. № 1220 «О Положении о депутатском запросе» [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.

109. Рябцев В.П. Основные понятия курса «Прокурорский надзор» // Прокурорский надзор: Учебник / Под ред. А.Я. Сухарева. М.: НОРМА, 2008. 290 с.

110. Сергеев Д.Б. Классификации муниципальных образований: правовые аспекты // Российская юстиция. 2013. № 3. С. 18 - 21.

111. Сергиенко А.А. Правовое регулирование вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. 33 с.

112. Таболин В.В. К вопросу о правовой теории города // История государства и права. 2010. № 3. С. 42-46.

113. Таболин В.В. Самоуправление в крупных городах. М.: Академия управления МВД России, 1999. 246 с.

114. Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института тер-риториального планирования, измененного Федеральным законом «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» от 20.03.2011 г. № 41-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. 2011.



115. Указ Президента РФ от 20.05.2011 г. № 657 (ред. от 25.07.2014) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (вместе с «Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации») // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

116. Упоров И.В. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации / Учебное пособие. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2015. 102 с.

117. Устав Самарской области от 18.12.2006 г. № 179-ГД (принят Самарской Губернской Думой 05.12.2006) (ред. от 31.05.2022) // Волжская коммуна. 2006. 20 декабря. № 237 (25790).

118. Ушаков А.В. Расширение предмета прокурорского надзора как способ обеспечения исполнения решений Конституционного Суда // Законность. 2020. № 8. С. 27 - 30.

119. Фасеев И.Ф. Конституционно-правовые принципы регулирования учета мнения населения при изменении территорий местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 13. С. 21-24.

120. Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 26.05.2021) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

121. Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

122. Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 230-ФЗ (ред. от 01.04.2022) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СЗ РФ. 2012. № 50 (Ч. 4). Ст. 6953.

123. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

124. Федеральный закон от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ (ред. от 15.04.2022) «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5553.

125. Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 04.11.2022) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

126. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 07.10.2022) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.

127. Федеральный закон от 26.11.1996 г. № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.

128. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021) «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

129. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

130. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

131. Фомичева О.А. Право на участие органов местного самоуправления в законотворческом процессе как один из вопросов местного значения // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 8. С. 32 - 38.

132. Хатов Э.Б. Организация информационно-аналитической деятельности органов прокуратуры: моногр. М., 2016. 330 с.

133. Чертков А.Н., Забелина М.В. Правовой аспект развития агломераций на примере «Большой Москвы» (в «локомотивах»

экономического развития важно не забывать о «пассажирах») // Адвокат. 2012. № 11. С. 10 - 19.

134. Чертов А.А. Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на землю: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург. 2011. С. 122 - 123.

135. Шахаев Ю.А. Обеспечение законности нормативных правовых актов муниципалитетов // Законность. 2020. № 8. С. 38 - 39.

136. Шушняев Д.А. Некоторые практические аспекты информационного обеспечения прокурорского надзора за исполнением органами местного самоуправления и их должностными лицами законодательства в сфере земельных отношений // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. № 3. С. 17-18.

137. Levy M. Prison Health Services. Should be as Good as Those for the General Community / M. Levy // BMJ. – 1997. – Vol. 315(7120). – P. 1394–1395.

138. Pascall G., Manning N. Gender and Social Policy: Comparing Welfare States in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union // Journal of European Social Policy. Vol. 10. - 2000. No. 3. - P. 240 - 266, 242.

139. Savović T. Influence of mass media on realization of gender equality and leadership in Serbia // Общество. Среда. Развитие. - 2017. - № 2 (43). - С. 34-41.

140. The World Economic Forum. The Global Gender Gap Report 2018 // <https://www.weforum.org>. (дата обращения: 17.11.2022).

141. Women, business and the law 2019: a decade of reform // <https://openknowledge.worldbank.org>. (дата обращения: 17.11.2022).