|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Секретариат Совета (ассоциации)  муниципальных образований  Оренбургской области  **ИНСТРУКТИВНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ**  **ПИСЬМО**  от 05.04.2021 № 2-1/8 ИМП   |  |  |  | | --- | --- | --- | |  |  |  | | Главам муниципальных образований Оренбургской области |

Об ответах на вопросы по положениям

Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ

«Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации»

(по материалам Комитета Государственной

Думы по федеративному устройству и

вопросам местного самоуправления

**Вопрос 1.** Согласно ст. 66 Федерального закона № 131-ФЗ в субъектах Российской Федерации должны быть созданы советы муниципальных образований.

В нашем субъекте Федерации подготовлен проект закона, регулирующий порядок создания и деятельность совета муниципальных образований. Имеет ли право субъект Российской Федерации принять такой закон?

Могут ли в состав совета муниципальных образований субъекта Федерации входить органы государственной власти, выборные и иные должностные лица органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации?

**Ответ.** В соответствии с ч.1 ст. 66 Федерального закона № 131-ФЗ организация и деятельность совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям.

В соответствии с положением п. 7 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества отнесено к исключительному ведению представительного органа муниципального образования.

Порядок формирования и деятельности совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации определяется учредительными документами в том числе уставом совета муниципальных образований, утверждающимися съездом (собранием) членов совета муниципальных образований.

Указанными федеральными законами предметов для правового регулирования законами и иными правовыми актами субъектов Российской Федерации порядка создания, организации и деятельности советов муниципальных образований и некоммерческих организаций (в том числе ассоциаций и союзов) не предусмотрено.

Вместе с тем законом субъекта Российской Федерации могут быть урегулированы права совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации по взаимодействию с органами государственной власти субъекта Российской Федерации и обязанности органов государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении совета муниципальных образований (и иных ассоциаций муниципальных образований) субъекта Российской Федерации.

Поскольку в соответствии с Федеральным законом № 7-ФЗ совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации создается в форме ассоциации муниципальных образований, то индивидуального членства граждан (в том числе занимающих муниципальные или государственные должности), в учредительных документах совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации не может быть предусмотрено. Так же не может быть предусмотрено и членство органов государственной власти субъектов Российской Федерации в ассоциации муниципальных образований.

Граждане, должностные лица органов государственной власти субъекта Российской Федерации, представители иных органов и организаций могут принимать участие в заседаниях органов совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса, если это установлено учредительными документами совета, а также участвовать в указанных заседаниях в качестве гостей, если они приглашены с этой целью.

**Вопрос 2.** Какие лица могут выступать учредителями межмуниципальных хозяйственных обществ? Каков механизм формирования уставного капитала межмуниципальных хозяйственных обществ?

**Ответ.** В соответствии с ч. 1 ст. 68 Федерального закона № 131-ФЗ представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью.

Данное положение не противоречит абз. третьему ч. 4 ст. 66 ГК РФ, устанавливающему, что государственные органы и органы местного самоуправления не вправе выступать участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере, если иное не установлено законом, так как иное установлено Федеральным законом.

В соответствии с концепцией Федерального закона № 131-ФЗ создание межмуниципальных хозяйственных обществ является одной из форм межмуниципального сотрудничества, поэтому оно не основано на применении процедур приватизации муниципального имущества, так как не предполагает возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности муниципальных образований, в собственность физических или юридических лиц (ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Федеральный закон № 178-ФЗ)).

Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 178-ФЗ все способы приватизации касаются открытых акционерных обществ, в том числе одним из способов приватизации является внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ.

При этом, на основании ч. 5 ст. 13 вышеназванного Федерального закона приватизация государственного и муниципального имущества осуществляется только способами, предусмотренными этим Федеральным законом.

Вместе с тем, на основании абз. первого ст. 217 ГК РФ имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества.

Следовательно, реализация вышеназванной нормы ст. 217 ГК РФ требует изменения правового статуса межмуниципальных хозяйственных обществ и учреждение их в форме открытых акционерных обществ.

Межмуниципальные хозяйственные общества создаются и осуществляют свою деятельность в соответствии с ГК РФ, другими федеральными законами (ч. 2 ст. 68 Федерального закона № 131-ФЗ). При этом, на представительные органы местного самоуправления, выступающие учредителями указанных обществ, а также на сами общества распространяются все положения Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (в случае создания межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ) и Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в случае создания межмуниципальных хозяйственных обществ в форме обществ с ограниченной ответственностью).

Однако, в соответствии с концепцией Федерального закона № 131-ФЗ учредителями межмуниципальных хозяйственных обществ не могут выступать, кроме представительных органов местного самоуправления, иные лица. Данное требование необходимо внести в виде изменений в вышеназванные федеральные законы.

На основании вышеизложенного, в целях учреждения межмуниципальных хозяйственных обществ требуется внесение соответствующих изменений в гражданское законодательство и законодательство о местном самоуправлении.

**Вопрос 3.** Является ли правомерным создание многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг в виде межмуниципальной автономной некоммерческой организации?

**Ответ.** В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ) может создаваться в любой организационно-правовой форме, предусмотренной для российских организаций, включая некоммерческие организации.

Ст. 69 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрена возможность создания в порядке межмуниципального сотрудничества некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов.

Из этого следует, что законодательство не запрещает создание МФЦ в том числе в форме автономной некоммерческой организации, учреждаемой органами местного самоуправления нескольких муниципальных образований.

При этом необходимо иметь в виду следующее ограничения.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона № 7-ФЗ имущество, переданное автономной некоммерческой организации ее учредителями (учредителем), является собственностью автономной некоммерческой организации; учредители автономной некоммерческой организации не сохраняют прав на имущество, переданное ими в собственность этой организации.

Согласно ст. 217 ГК РФ передача имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц является приватизацией и осуществляется в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества.

Федеральным законом № 178-ФЗ установлен исчерпывающий перечень способов приватизации, а также отношений, на которые данный закон  
не распространяется (ст. 3, 13).

Создание автономной некоммерческой организации органами местного самоуправления ни под один из этих случаев не подпадает, следовательно, передача муниципального имущества в собственность таковой недопустима.

Возможность передачи автономной некоммерческой организации имущественных прав также ограничена ст. 17.1 Федерального закона № 135-ФЗ, запрещающей заключение любых договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, без проведения конкурсов или аукционов.

Таким образом, возможности муниципальных образований по формированию имущественной базы МФЦ при создании их в форме автономной некоммерческой организации сводятся к возможности предоставления бюджетных инвестиций в порядке, предусмотренном ст. 80 БК РФ.

**Вопрос 4.** Какова позиция комитета по привлечению к административной ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за не использование или не целевое использование земельных участков сельскохозяйственного назначения, поступивших в муниципальную собственность?

**Ответ.** Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), среди прочего закреплено, что владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности соответствующего муниципального образования, в состав которого могут входить и земельные участки сельскохозяйственного назначения, является вопросом местного значения и решается непосредственно органами местного самоуправления (пункт 3 части 1 статьи 14, пункт 3 части 1 статьи 15, пункт 3 части 1 статьи 16, пункт 3 части 1 статьи 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, представляется, что целевое использование земельных участков сельскохозяйственного назначения, поступивших в муниципальную собственность, целесообразно рассматривать не только с точки зрения решения вопроса местного значения по содействию в развитии сельскохозяйственного производства, который в настоящее время является вопросом местного значения как поселений и муниципальных районов, а также муниципальных и городских округов (пункт 28 части 1 статьи 14, пункт 25 части 1 статьи 15, пункт 33 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ), сколько с точки зрения необходимости эффективного управления муниципальным имуществом и предоставления земельных участков сельскохозяйственного назначения в аренду и/или собственность хозяйствующим субъектам (сельскохозяйственным производителям) посредством установленных земельным законодательством процедур.

Вместе с тем, отмечая наличие целого комплекса проблем в развитии сельского хозяйства в различных субъектах Российской Федерации, тем более на территориях сельских населенных пунктов, входящих в состав городских округов, следует также отметить, что зачастую у некоторых муниципальных образований (в частности городских округов) нет реальных возможностей в течение законодательно установленного срока (в течение года, в течение трех лет) изыскать возможности предоставления земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, «эффективным собственникам», готовым начать целевое использование указанных земельных участков.

Однако следует указать и на иную тенденцию в отношении использования земельных участков сельскохозяйственного назначения, складывающуюся, например, в Московской области. Так, на территории населенных пунктов, входящих в состав отдельных городских округов, земли сельскохозяйственного назначения переводятся в категорию земель населенных пунктов, и далее распределяются по видам разрешенного использования, в том числе под строительство (многоэтажная застройка). Усугубление данных процессов может привести к негативным последствиям в системе оборота земель сельскохозяйственного назначения.

Таким образом, с указанной точки зрения необходимость наличия административной ответственности в части оборота земель сельскохозяйственного назначения, прямо установленная действующими нормами законодательства, представляется обоснованным правовым решением федерального законодателя.

В этой связи необходимо отметить, что изменения, внесенные в 2016 году в статью 6 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Федеральный закон № 101-ФЗ), были призваны обеспечить более эффективное вовлечение в сельскохозяйственное производство неиспользуемых или ненадлежащим образом используемых сельскохозяйственных угодий.

В пункте 17 статьи 6 Федерального закона № 101-ФЗ закреплено, что гражданин или юридическое лицо, которые приобрели право собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения по результатам публичных торгов на основании решения суда о его изъятии в связи с неиспользованием по целевому назначению или использованием с нарушением законодательства Российской Федерации и (или) на земельный участок, в отношении которого имеются сведения о его неиспользовании в течение трех и более лет по целевому назначению для ведения сельского хозяйства или осуществления иной, связанной с сельскохозяйственным производством деятельности, и не приступили к использованию такого земельного участка по целевому назначению в течение года с момента возникновения права собственности на него, несут ответственность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Органы государственного земельного надзора по истечении указанного срока должны провести проверку соблюдения требований по использованию такого земельного участка по целевому назначению.

За использование земельных участков не по целевому назначению (не в соответствии с категорией земель или разрешенным использованием), невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, установлена ответственность в виде штрафа в размерах, определенных в [части 3 статьи 3.5](consultantplus://offline/ref=A1B1032339A50D52353D097064BFA394A3823310147DE6AF4AE47D200BEC48E42734008BFF9F62E2A919F2524C7C72D96599D0A50209kDP7M), [части 1 статьи 8.8](consultantplus://offline/ref=A1B1032339A50D52353D097064BFA394A3823310147DE6AF4AE47D200BEC48E427340084FC9966E2A919F2524C7C72D96599D0A50209kDP7M) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

В силу положений КоАП РФ к ответственности привлекают в случае, если земельный участок не используется в течение трех и более лет для ведения сельхозпроизводства или другой связанной с этим деятельности.

В трехлетний период «нецелевого использования» не засчитывается время, когда участок нельзя было использовать в связи с обстоятельствами, которые исключают его использование, например стихийное бедствие ([часть 2 статьи 8.8](consultantplus://offline/ref=4645C8B5766662CEAB36CF9B8A7A55D57718EA67CA598667DB2F4EAE350E236C2B27289640226FA57B3E8D490F28819E9BC6E690A0FFZ7JBM) КоАП РФ, [статья 284](consultantplus://offline/ref=4645C8B5766662CEAB36CF9B8A7A55D5771AEB6ACD588667DB2F4EAE350E236C2B27289042296BA7243B98585724898985C2FC8CA2FE73ZBJ4M) Гражданского Кодекса Российской Федерации, [пункты 3](consultantplus://offline/ref=4645C8B5766662CEAB36CF9B8A7A55D5771BEF6ACE528667DB2F4EAE350E236C2B27289042206BA82B649D4D467C858192DCF896BEFC72BCZ0J1M), [4 статьи 6](consultantplus://offline/ref=4645C8B5766662CEAB36CF9B8A7A55D5771BEF6ACE528667DB2F4EAE350E236C2B27289042206BA82A649D4D467C858192DCF896BEFC72BCZ0J1M) Федерального закона № 101-ФЗ).

Ответственность установлена так же за нарушение режима использования земельных участков из земель сельхозназначения, кроме тех [земель](consultantplus://offline/ref=4645C8B5766662CEAB36CF9B8A7A55D5771BEF6ACE528667DB2F4EAE350E236C2B27289042206BA82F649D4D467C858192DCF896BEFC72BCZ0J1M), на которые не распространяется Федеральный закон № 101-ФЗ ([части 2](consultantplus://offline/ref=4645C8B5766662CEAB36CF9B8A7A55D57718EA67CA598667DB2F4EAE350E236C2B27289640226FA57B3E8D490F28819E9BC6E690A0FFZ7JBM), [2.1 статьи 8.8](consultantplus://offline/ref=4645C8B5766662CEAB36CF9B8A7A55D57718EA67CA598667DB2F4EAE350E236C2B27289640226EA57B3E8D490F28819E9BC6E690A0FFZ7JBM) КоАП РФ).

При этом следует отметить, что из содержания части 1 статьи 1.4, частей 1, 2 и 3 статьи 2.1 и частей 1 и 2 статьи 2.10 КоАП РФ вытекает, что административная ответственность в случаях, предусмотренных КоАП РФ, распространяется на физических и юридических лиц.

Поскольку специальное определение юридического лица как субъекта административного правонарушения в КоАП РФ отсутствует, правоприменители используют для соответствующих нужд положения Гражданского кодекса Российской Федерации, в силу которых юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде (статья 48).

КоАП РФ предусматривает, что административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое данным Кодексом или законами субъектов Российской Федерации установлена административная ответственность (часть 1 статьи 2.1); юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности и других обстоятельств (часть 1 статьи 1.4).

Однако о том, что из себя представляет юридическое лицо как субъект административной ответственности, КоАП РФ умалчивает, оставляя тем самым открытым вопрос о допустимости отнесения к таким субъектам органов государственной власти и органов местного самоуправления, наделенных правами юридического лица (особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации С.Д.Князева относительно определения Конституционного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 1397-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования «Город Новодвинск» на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 1.4, частями 1 и 2 статьи 2.1, статьей 2.10 и частью 1 статьи 17.15 КоАП РФ).

Согласно нормам части 2 статьи 41 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления, которые в соответствии с данным Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями.

При этом они образуются исключительно для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом. Следует иметь в виду, что органы местного самоуправления наделяются статусом юридического лица для осуществления собственной финансово-хозяйственной деятельности, участия в гражданском обороте от своего имени для удовлетворения исключительно собственных материально-технических, организационных и иных потребностей в целях реализации лишь их управленческих функций.

Для органов местного самоуправления этот статус имеет производное и вспомогательное значение.

В процессе реализации публично-властных полномочий органы местного самоуправления и органы местной администрации действуют соответственно только как органы публичной власти и структурные подразделения местной администрации. В этом же качестве органы местного самоуправления участвуют в гражданском обороте и в публично-правовых отношениях от имени и в интересах муниципального образования и его жителей.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ под органами местного самоуправления понимаются избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Отсутствие государственной регистрации в качестве юридических лиц данных органов не является основанием для их упразднения в качестве органов местного самоуправления или лишения права данных органов на обладание собственными полномочиями. В связи с этим понятия «юридическое лицо» и «орган местного самоуправления, наделенный правами юридического лица» не являются полностью тождественными. Нормы Гражданского кодекса Российской Федерации не относят органы местного самоуправления к самостоятельным участникам гражданских правоотношений.

На основании изложенного, следует различать публично-правовой и гражданско-правовой статус органов местного самоуправления, наделенных правами юридического лица. Нельзя не учитывать и то обстоятельство, что налагаемые на органы местного самоуправления административные штрафы подлежат возмещению за счет средств местных бюджетов, которые предназначены для решения вопросов обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, то есть в данном случае административная ответственность фактически перекладывается на жителей муниципальных образований, которые не совершали соответствующего административного правонарушения.

Таким образом, Комитет неоднократно высказывал позицию, что в случаях участия органов местного самоуправления как юридических лиц в публично-правовых и иных отношениях, реализации ими публично-властных полномочий от имени и в интересах муниципального образования, привлечение их к административной ответственности за нарушения в соответствующих сферах правоотношений вызывает существенные сомнения.

В указанном случае органы местного самоуправления могут быть привлечены не к административной, а к публично-правовой ответственности (например, в статье 74 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрена ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством).

Таким образом, недостаточная правовая определенность статуса органов местного самоуправления как юридических лиц при применении административного права на практике, в том числе – судебной, вызывает серьезные коллизии.

Однако вышеуказанные обстоятельства не исключают возможность привлечения к административной ответственности должностных лиц местного самоуправления за совершенные ими административные правонарушения (статья 2.4 КоАП РФ). Так, например, за нарушение отдельных норм законодательства со стороны органов местного самоуправления закреплена административная ответственность в виде наложения штрафов на должностных лиц (статьи 5.3, 5.21, 5.36, 5.47, 5.63 КоАП РФ и др).

При этом, согласно нормам статьи 2.4 под должностным лицом в КоАП РФ следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее [организационно-распорядительные](consultantplus://offline/ref=089880D950469C4675616BC02C60D55A5C0443429DF39FC1EA1322F3B82EE2675D5E6FC37DB779B0FB4DD44FEBBEA9B8E27983C305A1DBB5fCK) или [административно-хозяйственные](consultantplus://offline/ref=089880D950469C4675616BC02C60D55A5C0443429DF39FC1EA1322F3B82EE2675D5E6FC37DB778B8FB4DD44FEBBEA9B8E27983C305A1DBB5fCK) функции в государственных органах, органах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации,органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях и т.д.

Таким образом, полагаю, что административное наказание может назначаться должностным лицам органов местного самоуправления только  
в пределах санкций, прямо предусмотренных отдельными положениями КоАП РФ.

Одновременно обращаю внимание, что Конституционный Суд Российской Федерации в [Определении](consultantplus://offline/ref=13E03B29E817246A971609F6D8DFE463440947BFC3779551E91259185F2E349192F8AEA0DA019F0407A604EEDF7603Y62FJ) от 26 сентября 1996 г. № 92-О указал, что понятия «органы местного самоуправления» и «должностные лица местного самоуправления» не являются взаимоисключающими: должностное лицо местного самоуправления в зависимости от круга его полномочий может выступать и в качестве органа местного самоуправления.

Так, например, глава муниципального образования является и должностным лицом местного самоуправления, и самостоятельным органом местного самоуправления, что говорит о возможности его привлечения к административной ответственности и в том и в другом качестве.

Следует также отметить, что постановления и решения по делам об административных правонарушениях, предусматривающие наложение административных взысканий на органы местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, могут быть обжалованы в соответствии с законодательством Российской Федерации. Так, при наличии доказательств объективной невозможности исполнения действующего законодательства в части целевого использования земельных участков сельскохозяйственного назначения (отсутствие заинтересованных инвесторов, природно-климатические и иные условия для ведения сельскохозяйственного производства в различных субъектах Российской Федерации и т.п.), производство по делу об административном правонарушении в отношении указанных органов и должностных лиц местного самоуправления подлежит прекращению (часть 4 статьи 24.5 КоАП РФ).

Дополнительно сообщаем, что с учетом необходимости совершенствования административного законодательства, в том числе в части уточнения отдельных положений КоАП РФ, касающихся административной ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, в настоящее время создана рабочая группа по разработке новой редакции КоАП РФ, которая, как представляется, должна учесть и исправить существующие правовые коллизии в правоприменительной практике в указанной части.

**Вопрос 5.** Возможно ли расширение области применения ч. 4 ст. 24.5 КоАП РФ в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления?

**Ответ.** В настоящее время положения ч. 4 ст. 24.5 КоАП РФ предусматривают, что в случае, если во время производства по делу об административном правонарушении будет установлено, что главой муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, иным должностным лицом органа местного самоуправления, руководителем муниципального учреждения вносилось или направлялось в соответствии с порядком и сроками составления проекта соответствующего местного бюджета предложение о выделении бюджетных ассигнований на осуществление соответствующих полномочий органа местного самоуправления, выполнение муниципальным учреждением соответствующих уставных задач и при этом бюджетные средства на указанные цели не выделялись, производство по делу об административном правонарушении в отношении указанных должностных лиц и муниципальных учреждений подлежит прекращению.

Из содержания ч. 1 ст. 1.4, ч. 1, 2 и 3 ст. 2.1 и ч. 1 и 2 ст. 2.10 КоАП РФ вытекает, что административная ответственность в случаях, предусмотренных данным Кодексом, распространяется как на физических, так и на юридических лиц. Поскольку специальное определение юридического лица как субъекта административного правонарушения в данном Кодексе отсутствует, правоприменители используют для соответствующих нужд положения ГК РФ, в силу которых юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество  
и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде (ст. 48).

КоАП РФ предусматривает, что административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое данным Кодексом или законами субъектов Российской Федерации установлена административная ответственность (ч. 1 ст. 2.1); юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности и других обстоятельств (ч. 1 ст. 1.4). Однако о том, что из себя представляет юридическое лицо как субъект административной ответственности, КоАП РФ не определяет, оставляя тем самым открытым вопрос о допустимости отнесения к таким субъектам органов государственной власти и органов местного самоуправления, наделенных правами юридического лица.

Согласно нормам ч. 2 ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления, которые в соответствии с данным Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями. При этом они образуются исключительно для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.

Следует иметь в виду, что органы местного самоуправления наделяются статусом юридического лица для осуществления собственной финансово-хозяйственной деятельности, участия в гражданском обороте от своего имени для удовлетворения исключительно собственных материально-технических, организационных и иных потребностей в целях реализации лишь их управленческих функций. Для органов местного самоуправления этот статус имеет производное и вспомогательное значение. Поэтому правоспособность таких юридических лиц в сфере гражданских правоотношений носит очень ограниченный характер.

Во всех остальных случаях органы местного самоуправления действуют как органы публичной власти для реализации публично-властных полномочий, а также участия в гражданском обороте от имени и в интересах муниципального образования, которое и является самостоятельным участником гражданских отношений. Наличие или отсутствие статуса юридического лица у органов местного самоуправления не влияет на структуру органов местного самоуправления в муниципальном образовании, на объем и порядок реализации этими органами публичных полномочий и возможность участия их в гражданских правоотношениях от имени и в интересах муниципальных образований, а также на подконтрольность, подчиненность и подотчетность органов местного самоуправления и их структурных подразделений.

В процессе реализации публично-властных полномочий органы местного самоуправления и органы местной администрации действуют соответственно только как органы публичной власти и структурные подразделения местной администрации. В этом же качестве органы местного самоуправления участвуют в гражданском обороте и в публично-правовых отношениях от имени и в интересах муниципального образования и его жителей. В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ под органами местного самоуправления понимаются избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Отсутствие государственной регистрации в качестве юридических лиц данных органов не является основанием для их упразднения в качестве органов местного самоуправления или лишения права данных органов на обладание собственными полномочиями. В связи с этим понятия «юридическое лицо» и «орган местного самоуправления, наделенный правами юридического лица» не являются полностью тождественными. Нормы ГК РФ не относят органы местного самоуправления к самостоятельным участникам гражданских правоотношений.

На основании изложенного, следует различать публично-правовой и существенно ограниченный гражданско-правовой статус органов местного самоуправления, наделенных правами юридического лица. Нельзя не учитывать и то обстоятельство, что налагаемые на органы местного самоуправления административные штрафы подлежат возмещению за счет средств местных бюджетов, которые предназначены для решения вопросов обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, то есть в данном случае административная ответственность фактически перекладывается на жителей муниципальных образований, которые не совершали соответствующего административного правонарушения.

Таким образом, полагаем, что в случаях участия органов местного самоуправления в гражданско-правовых, публично-правовых и иных отношениях от имени и в интересах муниципального образования привлечение их к административной ответственности за выявленные правонарушения неправомерно. В нормах КоАП РФ органы местного самоуправления не определены в качестве субъектов административной ответственности. В указанном случае органы местного самоуправления могут быть привлечены к публично-правовой ответственности (например, в ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрена ответственность представительного органа муниципального образования перед государством). Вместе с тем данные обстоятельства не исключают возможность привлечения к административной ответственности должностных лиц местного самоуправления за совершенные ими административные правонарушения (ст. 2.4 КоАП РФ).

В связи с изложенным полагаем, что необходимо решить вопрос о включении в КоАП РФ однозначных положений, исключающих возможность привлечения органов местного самоуправления, имеющих статус юридических лиц, к административной ответственности. В то же время следует отметить, что решение данного вопроса относится в значительной степени к ведению Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству. Таким образом, по мнению Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления внесение изменений в ч. 4 ст 24.5 КоАП РФ нецелесообразно.

Также следует отметить, что в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект новой редакции Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (законопроект № 957581-6). В ч. 2 ст. 3.8 проекта новой редакции КоАП РФ закреплено принципиально важное положение о том, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, наделенные статусом юридического лица, казенные учреждения не подлежат административной ответственности.

**Вопрос 6.** Какими должны быть порядок и форма уведомления высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о решении представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку? Каким образом должно быть выражено мнение высшего должностного лица?

**Ответ.** В соответствии с ч. 1 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Как установлено в ч. 3 указанной статьи, инициатива депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку может быть выдвинута не менее чем одной третью от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. Определяя требования к оформлению такой инициативы, рассматриваемая норма указывает, что она оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования; обращение вносится вместе с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку.

Наряду с этим ч. 3 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает, что о выдвижении данной инициативы должны быть уведомлены как глава муниципального образования, так и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Такое уведомление должно быть произведено не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования.

В соответствии с ч. 4 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку должно осуществляться с учетом мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Причем по смыслу данной нормы необязательно получение положительного мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В ч. 5 указанной статьи предусмотрено, что при рассмотрении вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку по ряду оснований необходимо получение согласия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. К таким основаниям относятся:

- решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие возникновение значительной просроченной задолженности муниципального образования по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств (п. 2 ч. 1 ст. 75);

- решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие возникновение нецелевого расходования бюджетных средств, предоставленных на осуществление отдельных переданных государственных полномочий (п. 3 ч. 1 ст. 75);

- неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

В случае отсутствия согласия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации продолжение процедуры удаления главы муниципального образования в отставку невозможно.

Представляется, таким образом, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации с целью выражения своего мнения или дачи согласия об удалении главы муниципального образования в отставку должно быть уведомлено о выдвижении соответствующей инициативы в день ее выдвижения или на следующий день. Обращаем внимание на то, что по требованию Федерального закона № 131-ФЗ, если с инициативой об удалении главы муниципального образования в отставку выступили депутаты представительного органа, то необходимо не только уведомить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, но и получить его мнение.

Причем получение мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об удалении главы муниципального образования в отставку является существенным и императивным требованием Федерального закона № 131-ФЗ, без наличия которого процедура удаления главы муниципального образования в отставку является неправомерной и, таким образом, ничтожной.

Федеральным законом № 131-ФЗ не указаны порядок и форма уведомления (устная, письменная форма и т.д.) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). В данном Федеральном законе также не указано, каким образом должно быть выражено мнение этого лица.

Считаем, что уведомление должно быть исключительно в письменном виде и направлено на имя высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в установленный Федеральным законом № 131-ФЗ срок, а выражение мнения указанного лица должно быть либо в письменной форме, либо выражено лично в ходе заседания представительного органа муниципального образования и зафиксировано протоколом заседания. Иными словами, и уведомление, и выражение мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации должно быть выражено в такой процессуальной форме, чтобы оно порождало юридический факт, наличие или отсутствие которого может быть доказано или опровергнуто в рамках судебной процедуры.

**Вопрос 7.** Что означает признак массовости допущенных нарушений как основание удаления главы муниципального образования в отставку в случае возникновения межнациональных (межэтнических) или межконфессиональных конфликтов?

**Ответ.** В соответствии со ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ допущение главой муниципального образования, местной администрации, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов является одним из оснований удаления главы муниципального образования в отставку.

Согласно лексическому значению «массовый» означает многочисленный, свойственный очень многим, в большом количестве. В рассматриваемом контексте слово «массовый» означает множественный, неоднократный, систематический.

Требование закона о массовом характере допущенных нарушений подразумевает установление того, что имело место не просто нарушение прав и свобод отдельных лиц – представителей какой-либо национальности, а нарушение самого межнационального и межконфессионального равенства, прав и свобод человека и гражданина именно по признаку его национальной или религиозной принадлежности. Судить о нарушении прав не просто отдельного человека, но некоторой национальной (этнической) или религиозной общности людей можно лишь при наличии некоторой совокупности однородных фактов, случаев умаления прав человека и гражданина именно по отношению к представителям определенной национальности или конфессии.

При формулировании указанного фактического состава законодатель также исходил из того, что однократное нарушение чьих-либо прав и свобод не способно само по себе спровоцировать межнациональный или межрелигиозный конфликт. Как правило, конкретное разовое нарушение является лишь поводом для обострения ситуации, а подлинной причиной является накопившееся недовольство уже неоднократно имевшими место аналогичными случаями.

Признак массовости позволяет разграничить, в частности, конфликты действительно на межнациональной (межконфессиональной) почве от бытовых конфликтов с участием лиц различной национальности.

Признак массовости не является абсолютно новым и используется в действующем российском законодательстве, в частности, в таких словосочетаниях, как «массовые нарушения прав и свобод граждан», «массовые беспорядки», «массовые мероприятия» и др. (УК РФ, Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» и др.). В частности, предусмотрено выражение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в случае установленного соответствующим судом грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан (п. 2 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ). Используется понятие «массовые нарушения прав и свобод граждан» и в иных нормах Федерального закона № 131-ФЗ – в ст. 77, как основание проведения внеплановой проверки деятельности органов местного самоуправления.

Установление и оценка фактов, положенных в основу решения об удалении главы муниципального образования в отставку, включая массовый характер допущенных нарушений прав и свобод человека и гражданина и причинно-следственную связь между данными нарушениями и межнациональными (межэтническими) и межконфессиональными конфликтами, осуществляется представительным органом муниципального образования. При этом учитываются объяснения самого главы муниципального образования и мнение высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации. В соответствии со ст. 78 Федерального закона № 131-ФЗ решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку может быть обжаловано в судебном порядке. Тем самым обеспечивается независимый судебный контроль за правильностью оценки фактических обстоятельств, данных представительным органом муниципального образования.

**Вопрос 8.** Что понимается под неисполнением главой муниципального образования обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

**Ответ.** Федеральным законом № 131-ФЗ установлена обязанность главы муниципального образования, главы местной администрации, работающего по контракту, ежегодно отчитываться перед представительным органом муниципального образования (по аналогии с федеральным уровнем), предусматривается удаление главы муниципального образования в отставку.

В связи с этим одним из оснований для удаления главы муниципального образования в отставку является неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования по результатам его ежегодного отчета, данная два раза подряд (п. 3 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ).

Возникновение просроченной задолженности муниципального образования по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, нецелевое использование субвенций, также могут служить основанием для удаления главы муниципального образования в отставку (п. 1 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ). При этом, как и в случае с оценкой ежегодного отчета, удаление главы муниципального образования в отставку по данному основанию предполагает содержательную оценку его деятельности, даваемую представительным органом муниципального образования. Представительный орган муниципального образования должен установить наступление последствий, предусмотренных п. 2 и 3 ч. 1 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ.

В отличие от перечисленных выше оснований, удаление главы муниципального образования в отставку за неисполнение обязанностей и полномочий (п. 2 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ) такой содержательной оценки не предусматривает. Для удаления главы муниципального образования в отставку по данному основанию значение имеет сам факт неисполнения им своих обязанностей. Ответственность главы муниципального образования по данному основанию возможна только при полном неисполнении им обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Поскольку, как отмечено выше, правовое значение имеет только полное неисполнение главой муниципального образования обязанностей и (или) полномочий, нет оснований говорить о каких-либо критериях такого неисполнения. Исчислять указанный период следует с момента, когда глава муниципального образования фактически прекратил исполнять свои полномочия (обязанности). При этом для наступления ответственности уклонение от исполнения обязанностей (полномочий) должно продолжаться не менее трех месяцев подряд. Факт неисполнения может быть зафиксирован обычными средствами, предусмотренными, например, ГПК РФ: показаниями свидетелей, письменными и вещественными доказательствами, аудио- и видеозаписями и т.п.

Возникновение оснований для удаления главы муниципального образования в отставку возможно только при наличии в решениях, действиях (бездействии) главы муниципального образования вины – умысла, легкомыслия или небрежности. Применительно к решению вопроса об удалении в отставку за неисполнение обязанностей (полномочий) это означает, что если глава муниципального образования временно (в том числе, и свыше трех месяцев) не исполняет свои полномочия по объективной, уважительной причине (например, по состоянию здоровья, в связи с временным отстранение от должности по решению суда), ответственность такого главы наступать не должна.

**Вопрос 9.** В праве ли представительный орган муниципального образования своими решениями регулировать порядок отчета главы муниципального образования?

**Ответ.** В соответствии с ч. 5.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности. Одновременно ч. 11.1 ст. 35 Федерального закона устанавливается, что представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования.

Общие положения, касающиеся представления главой своих отчетов, следует включать в устав муниципального образования. Процедурные вопросы (например, дата ежегодного отчета, порядок его проведения), а также те вопросы, которые ставятся представительным органом перед главой муниципального образования при подготовке очередного отчета, могут быть урегулированы решениями представительного органа муниципального образования. То же самое касается и оценки отчета, вопрос о которой наравне с иными процедурными вопросами отчета главы муниципального образования должен быть урегулирован в уставе муниципального образования и (или) муниципальных правовых актах, принятых представительным органом.

Следует учитывать, что отсутствие в уставе муниципального образования специальных положений, касающихся представления главой своих отчетов представительному органу, не освобождает главу муниципального образования от такой обязанности – нормы Федерального закона № 131-ФЗ имеют прямое действие. При этом принятие решений, регламентирующих отчет главы муниципального образования, нельзя считать отдельным (самостоятельным) полномочием представительного органа. Это лишь форма реализации компетенции, уже присущей данному органу местного самоуправления.

**Вопрос 10.** Что подразумевается под неудовлетворительной оценкой деятельности главы муниципального образования, данной два раза подряд: два раза подряд в течение года или два года подряд?

**Ответ.** В соответствии с ч. 11.1 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования. Термин «ежегодный» в законодательстве означает один раз в год. Например, Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» предусмотрено, что Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе ежегодный отчет о результатах своей деятельности. Согласно этой норме Правительство Российской Федерации отчитывается один раз в год.

Согласно ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ одним из оснований удаления главы муниципального образования в отставку является неудовлетворительная оценка его деятельности представительным органом муниципального образования два раза подряд. При этом установлено, что оценка дается по результатам ежегодного отчета главы муниципального образования.

Таким образом, из указанных норм следует, что вопрос об удалении в отставку главы муниципального образования может рассматриваться в том случае, если его деятельность признана неудовлетворительной два года подряд.

Секретарь Совета (ассоциации) В.А. Щепачев

Е.С. Лужнов

8(3532) 77-34-70