

Сергеев Д.Б.

ПРИЗНАКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Аннотация: В статье рассматриваются признаки муниципального образования: территория; устав; компетенция, включая право принимать собственные правовые акты, в том числе нормативные, а также право вводить налоги в соответствии с законодательством; муниципальная собственность; бюджет; административный центр; наименование; официальные символы. Автор статьи считает дискуссионным мнение, в соответствии с которым органы местного самоуправления являются признаком муниципального образования, поскольку муниципальное образование возможно рассматривать в качестве структуры данных органов.

Ключевые слова: Правовые акты муниципалитета, компетенция муниципального образования, устав муниципального образования, территория муниципального образования, муниципальное образование, Юриспруденция, налоги муниципального образования, муниципальная собственность, местный бюджет, муниципальный административный центр.

Abstract: This article discusses the features of municipal formation: the territory; charter; competence, including the right to introduce their own legal acts, including regulations, as well as the right to impose taxes, in accordance with the law; municipal property; budget; administrative center; name; official symbols. The author considers a controversial opinion, according to which the local governments are a feature of municipal formation, as the municipality may be considered as the structure of these branches of government.

Keywords: Legal acts of municipality, competence of municipal formation, bylaws of municipal formation, territory of municipal formation, municipal formation, jurisprudence, taxes of municipal formation, municipal property, local budget, municipal administrative center.

Институт муниципального образования, являясь частью системы местного самоуправления, интегрирует некоторые части данной системы (органы местного самоуправления и непосредственные формы демократии, осуществляющие их полномочия), взаимодействует с её прочими элементами и играет важную роль в муниципальном праве, представляя собой основу для таких его институтов, как глава муниципального образования, представительный орган муниципального образования и других.

Одним из способов познания является создание понятия, в структуру которого входят признаки соответствующего явления. Первоначально в качестве признаков муниципального образования законодатель указывал осуществление местного самоуправления в пределах данной разновидности публично-правового образования, наличие муниципальной собственности, местного бюджета и выборных органов местного самоуправления [12, абз. 2 ч. 1 ст. 1]. В ныне действующем законодательстве [5]

отсутствует развёрнутое понятие муниципального образования, в данном акте лишь перечислены разновидности муниципального образования.

Признаками муниципального образования, как и всех публично-правовых образований, являются территория и ее границы (территориальная подведомственность); основной акт; компетенция, включая право принимать собственные правовые акты, в том числе нормативные, а также право вводить налоги в соответствии с законодательством; собственность; бюджет; административный центр; наименование; официальные символы. Наличие не всех этих признаков обязательно для каждого муниципального образования: законодательством не предусмотрено существование административного центра у такой разновидности муниципального образования, как городской округ, возможность появления административного центра у городского поселения – дискуссионный вопрос. Установление официальных символов муниципального образования является правом, а не обязанностью этих публично-правовых образований.

Признаки публично-правового образования, раскрытые В. Е. Чиркиным [30, с. 56–57], применимы к муниципальному образованию, которое представляет собой особое формирование территориально-социального характера, основой которого является территориальный публичный коллектив (как правило, граждан данного государства); объединяет определённую территориальную группировку населения в целях организации и регулирования её общественной жизни, используя публичную власть; обладает данным видом власти, истоки которой коренятся в воле его населения, народа, проявляет себя в трёх основных качествах: как определённое публичное сообщество, как организация и как система управленческого аппарата; создаёт систему управления в своём территориальном публичном коллективе (институты непосредственной демократии, представительные, исполнительные органы и др.); устанавливает общеобязательные правила, издаёт свои правовые акты; используя властные полномочия и рычаги, организует, упорядочивает публичный территориальный коллектив; своими актами и другими способами регулирует общественные отношения, жизнедеятельность своего территориального публичного коллектива, осуществляя в разных формах, разными методами и для разных целей управленческую функцию; является официальным представителем территориального публичного коллектива; несёт юридическую ответственность за действия своих органов и должностных лиц.

Правосубъектность муниципального образования – это его важнейшее свойство. Рассматривая правосубъектность муниципального образования, О. И. Баженова выделяет следующие ее элементы: во-первых, общеправовую, неделимую на отраслевые правоспособность как абстрактную способность иметь субъективные права и обязанности, включающую и абстрактную способность их осуществлять (волеспособность), и, во-вторых, дееспособность как способность осуществлять конкретные права и обязанности (группу однородных субъективных прав и обязанностей) [16, с. 109–111]. О. А. Ястребов, изучая в структуре правосубъектности юридических лиц, включает в неё правоспособность и дееспособность, важным элементом которой является деликтоспособность, подразделяющаяся на публично-правовую (административная и уголовная) и частно-правовую (гражданскую). Дееспособность потестарных юридических лиц подразделяется на кратоспособность и деликтоспособность [31, с. 16]. Ученый не уточняет, что он понимает под термином «потестарные юридические лица», но поскольку по-латински *potestas* означает «сила, мощь», то можно сделать вывод, что

дееспособность муниципального образования, обладающего публично-властными полномочиями, включает и кратоспособность.

Правосубъектность выводит муниципальное образование из исключительно политических конструкций и вводит в правовые отношения, невозможно представить муниципальное образование не обладающим возможностью быть субъектом права и являющимся частью политической конструкции, но уже в Древнем Риме муниципия была создана как субъект отношений, которые в современности называются гражданско-правовыми. Завоеванный римлянами город или иная территория могли нести перед ними обязанности и вне регулярно действующих норм, а лишь на основе отдельных указаний должностных лиц об обременении (о денежных взносах или поработении жителей и т. д.), но развитие Древнего Рима как единого государственного механизма, объединяющего метрополию и колонии, потребовало включить последние в гражданско-правовые отношения в этом государстве и наделить присоединенные города правосубъектностью. В сфере гражданско-правовых отношений стало очевидно, что правосубъектность представителей римских муниципий и правосубъектность самих муниципий взаимозависимы, но неодинаковы.

В современной России правосубъектность муниципального образования и правосубъектность его органов также взаимозависимы. С одной стороны, муниципальное образование как идеальное с точки зрения философии явление не может быть субъектом права без органов и должностных лиц. С другой стороны, органы и должностные лица местного самоуправления либо выступают субъектами права – представителями муниципального образования (например, глава муниципального образования в отношениях с субъектами права, которые существуют вне муниципального образования), либо их правосубъектность основана на том, что они признаны частью муниципального образования, вступая в отношения с населением муниципального образования или с иными органами и должностными лицами данного муниципального образования.

Наименование муниципального образования. В наименовании муниципального образования выделяют следующие элементы: собственный индивидуализирующий элемент, выполняющий функции основного элемента, и дополнительные элементы, такие как заимствованный индивидуализирующий элемент, указывающий на территориальную принадлежность муниципального образования к муниципальному району или субъекту федерации; указание на статус

муниципального образования; указание на вид населенного пункта, являющегося административным центром; ссылка на почетный или специальный статус населенного пункта, являющегося административным центром [24, с. 24]. В городах федерального значения в название муниципального образования включается его вид, установленный законодательством соответствующего субъекта РФ, к примеру «муниципальный округ», в других субъектах федерации – как правило, установленный Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ), например «городское поселение».

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ наименование муниципального образования должно определяться уставом муниципального образования, но согласно ч. 2 ст. 10 этого закона границы муниципальных образований устанавливаются законами субъектов РФ. Как отмечает И. И. Макаров, органы государственной власти многих субъектов РФ посчитали возможным проигнорировать факт утраты полномочий по установлению наименований муниципальных образований после принятия названного акта и устанавливали наименования муниципальных образований наряду с их границами и статусом, как, например, в Ярославской области. Иная ситуация сложилась в Псковской области, где были приняты два закона: о действующих и о вновь образуемых муниципальных образованиях, при этом новые муниципальные образования, которым был присвоен статус поселений, получали названия существовавших прежде территориальных единиц, к примеру Чихачевская волость [24, с. 17].

Наименование муниципального образования является средством индивидуализации, отличающим его от других муниципальных образований. Часто наименование муниципального образования помимо разновидности содержит название субъекта РФ, территория которого включает территорию этого муниципального образования, например Ленинский муниципальный район Московской области [11, ч. 1 ст. 1]. Однако с формально-логической точки зрения оно неточно, поскольку может истолковываться не только как муниципальное образование, территория которого находится на территории субъекта РФ, но и как муниципальное образование, относящиеся или принадлежащее субъекту РФ, что не совсем согласуется с положениями ст. 12 Конституции России, закрепившими, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Применительно к Ленинскому муниципальному району меньше вопро-

сов вызвал бы такой полный вариант официального наименования: Ленинский муниципальный район (Московская область).

В актах Конституционного Суда РФ встречается фраза «район, непосредственно входящий в состав субъекта Российской Федерации, являясь муниципальным образованием...» [7, п. 3 резолютивной части], однако если субъекты федерации входят в состав соответствующего союза, то утверждение, что городские округа и муниципальные районы «непосредственно входят в состав субъекта федерации», спорно.

В официальных наименованиях муниципальных образований отсутствует название нашего государства, соответственно их нет на печатях муниципальных образований, в связи с чем нотариально удостоверенные органами местного самоуправления в России документы могут не признаваться за пределами нашей страны [29, с. 10].

К сожалению, согласно методическим рекомендациям, в которые был включён типовый устав городского округа [15, с. 349], в официальное наименование некоторых муниципальных образований не включается указание на их вид. Например, в соответствии с Уставом города Абакана «Наименование муниципального образования – город Абакан» [10, ч. 2 ст. 1]. Это особенно некорректно по отношению к такой разновидности муниципальных образований как городской округ, поскольку в силу ст. 11 Закона № 131-ФЗ территория города может войти в состав или муниципального района, как городское поселение, или городского округа.

Также в ч. 1 ст. 1 Устава города Абакана есть спорная формулировка: «Город Абакан является муниципальным образованием, наделенным статусом городского округа». Но город не может быть муниципальным образованием или наделаться статусом, фактически – юридическим статусом, поскольку город – это населенный пункт [17, с. 120]; постоянный высокоорганизованный центр населения [13]; особая территориально-административная, социально-хозяйственная, социокультурная форма существования общества [22] или территориально концентрированная форма расселения людей, занятых преимущественно несельскохозяйственным трудом, городам характерны разнообразие труда внепроизводственной деятельности населения, социальная и профессиональная неоднородность, специфический образ жизни [21]. Как правило, они не могут обладать или наделаться компетенцией. В правовых актах понятие «город» может использоваться для обозначения административно-территориальной единицы, но «территориальное устройство местного самоуправления жёстко не связано с административно-территориальным делением,

перечень территорий муниципальных образований является открытым и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учётом исторических и иных местных традиций» [6, п. 4 мотивировочной части].

Устав муниципального образования. В юридической литературе устав муниципального образования рассматривается как учредительный акт локального регулирования, действующий на строго ограниченной территории, в котором определяются предметы ведения местного самоуправления; территориальное устройство; статус органов местного самоуправления; порядок их формирования и взаимодействия; их полномочия и ответственность; правовая экономическая и финансовая основы их деятельности; формы прямого волеизъявления населения муниципального образования; другие конкретные вопросы организации местного самоуправления. Устав муниципального образования занимает в иерархии нормативных правовых актов в системе законодательства Российской Федерации место после Конституции, законов, указов Президента, постановлений Правительства, нормативных правовых актов других органов исполнительной государственной власти и обладает верховенством в системе правовых актов муниципального образования, при этом объединяя в себе предписания различных отраслей права (конституционного, административного, финансового, экологического, земельного, собственно муниципального). В качестве юридических свойств, определяющих правовую природу устава, указывается, что он является подзаконным правовым актом, учредительного (правоустанавливающего) характера, основополагающим нормативным актом для конкретного муниципального образования, актом долговременного действия, обладающим высшей юридической силой по отношению к другим нормативным актам, принятым органами местного самоуправления конкретного муниципального образования, имеющим особый порядок принятия, подлежащим государственной регистрации, а также то, что уставом может осуществляться временное правовое регулирование вопросов, связанных с осуществлением местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования и подлежащих регулированию законами субъектов РФ до принятия соответствующих законов субъектов федерации [26].

Устав муниципального образования занимает важное место в системе муниципальных правовых актов, поскольку устав конституирует отношения между местным сообществом и муниципальным образованием, его структурами. Закрепление характера

данных отношений происходит с помощью «обычного» правового регулирования, например, когда устанавливается порядок наделения полномочиями главы муниципального образования (избирается ли он населением муниципального образования или депутатами представительного органа муниципального образования), так и утверждения принципов правового регулирования. В частности, в данном акте может устанавливаться, что представительный орган муниципального образования, «выражая волю и интересы жителей района, принимая во внимание особенности географического положения, социально-демографического состава населения, административно-территориального устройства, разнообразие форм собственности, особенности формирования бюджетно-финансовой системы, сложившейся инфраструктуры, системы правового обеспечения, охраны прав, свобод граждан и общественного порядка, сознавая ответственность перед населением, стремясь повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления, проявляя уважение к историческим и культурным ценностям района, принимает настоящий Устав в качестве основного нормативного правового акта» [11, преамбула]. Фактически в данной преамбуле устава муниципального образования зафиксирован такой принцип, как эффективность деятельности органов местного самоуправления, который может оказывать влияние на правоприменительную деятельность при толковании муниципально-правовых норм, изданных органами муниципального образования. Нормативность правовых принципов, закрепленных в уставе муниципального образования, распространяется на все общественные отношения, субъектами которых выступают структуры муниципального образования.

Территория муниципального образования – часть земного пространства, часть территории субъекта РФ, на которой местное самоуправление осуществляется местным сообществом непосредственно и (или) через органы местного самоуправления, а также это пространственные пределы юрисдикции структур муниципального образования (органов местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и схода граждан, осуществляющего полномочия представительного органа муниципального образования). В юридической науке есть и такое определение территории муниципального образования: пространство, населенное людьми, в границах которого население осуществляет местное самоуправление непосредственно и (или) через выборные или иные органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения [18, с. 27-28].

Составными частями территории муниципального образования являются сухопутные и водные пространства, в частности, «в состав территории муниципального образования входят: земли населенных пунктов муниципального образования, на которых расположены жилые дома, прилегающие к ним территории и приусадебные участки; земли общего пользования; рекреационные зоны; земли, необходимые для развития поселений; другие земли в границах муниципального образования, обеспечивающие жизнедеятельность населения; водные и иные объекты» [14, с. 186].

Выделяются следующие признаки территории муниципального образования:

1. целостность, которая выражается в непрерывности границ;
2. заселенность;
3. четко установленные границы муниципального образования;
4. непрерывное осуществление на территории муниципального образования местного самоуправления как органами местного самоуправления, так и непосредственно населением;
5. экономическая и финансовая самодостаточность [18, с. 28].

Муниципальная собственность. В текущем законодательстве субъектом права муниципальной собственности провозглашено муниципальное образование [2, ч. 1 ст. 215; 5, ч. 1 ст. 51], но в ч. 1 ст. 130 Конституции нашего государства устанавливается, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Данное противоречие можно разрешить следующим образом. Отношения, связанные с собственностью, могут быть не только гражданско-правовыми, но и конституционными или муниципально-правовыми. В конституционных и учредительных муниципально-правовых отношениях субъектом права муниципальной собственности является местное сообщество (население) муниципального образования, в гражданско-правовых – муниципальное образование, легитимизирующее данное сообщество. В качестве примера учредительных муниципально-правовых отношений можно привести отношения, урегулированные уставом муниципального образования, в котором могут устанавливаться нормы, определяющие правовой статус местного сообщества, в том числе по вопросам, имеющим отношение к муниципальной собственности.

Компетенция муниципального образования. Материальное содержание компетенции как правовой

категории есть объем публично-властной деятельности, которую должен осуществлять определенный субъект публичной власти, в компетенцию включаются полномочия и предметы ведения [19, с. 29-30].

Согласно ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения, могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Федеральный законодатель особо выделяет полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и закрепляет права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения [5, гл. 3]. Для реализации этих положений органам местного самоуправления предоставлено право издавать правовые акты. В соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона № 131-ФЗ муниципальный правовой акт – это решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

Несмотря на то что в Конституции РФ не говорится ни о муниципальном образовании, ни о «компетенции муниципального образования», последний термин может употребляться, поскольку, как отмечалось, сход граждан может осуществлять полномочия представительного органа муниципального образования (ч. 2 ст. 25 Закона № 131-ФЗ). В связи с этим в таких муниципальных образованиях компетенция всех органов местного самоуправления не будет суммой компетенции всех властных структур муниципального образования.

Также необходимо отметить, что полномочия представительного органа муниципального образования

по принятию нормативных правовых актов, называемых в Законе № 131-ФЗ «нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования» ограничены возможностью «права вето» главы муниципального образования, исполняющего обязанности главы местной администрации, который в соответствии с ч. 13 ст. 36 Закона № 131-ФЗ имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае данный акт в течение десяти дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Учитывая возможность главы муниципального образования, исполняющего обязанности главы местной администрации, влиять на правотворческий процесс в представительном органе муниципального образования, было бы более корректно называть нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования (ч. 12 ст. 36 Закона № 131-ФЗ) нормативными правовыми актами муниципального образования.

Объем компетенции муниципального образования зависит от его вида: законодатель создал четыре отдельных перечня вопросов местного значения поселения, муниципального района, городского округа и внутригородского района (ст. 14, 15, 16 и 16² Закона № 131-ФЗ).

Включение в компетенцию муниципального образования возможности устанавливать местные налоги подчеркивает публично-правовой характер муниципального образования. Налог может быть введен только публично-правовым образованием, это один из признаков данного платежа [28]. Однако реальные полномочия муниципальных образований в налоговой сфере существенно ограничены. Налоговый кодекс РФ предусматривает такие местные налоги как земельный налог, налог на имущество физических лиц и торговый сбор [4, разд. X]. К сожалению, в совокупности в бюджетах поселений местные налоги составляют всего лишь 8,8 %, муниципальных районов – 0,76 %, городских округов – 4,7 % от общего объема финансовых средств [25, с. 68].

Иные местные налоги федеральным законодательством не предусмотрены, их введение незаконно.

В соответствии с п. 6 ст. 12 Налогового кодекса РФ не могут устанавливаться местные налоги и сборы, не предусмотренные данным актом [3]. Небольшое количество местных налогов и незначительность влияния этих платежей на размер доходов местных бюджетов показывают, в какой степени ограничена финансовая самостоятельность муниципальных образований в нашей стране, насколько малы их возможности воздействия с помощью налоговой политики на экономические отношения на соответствующих территориях.

Бюджет муниципального образования. Как и у любого публично-правового образования, у муниципального образования есть бюджет. Бюджетный кодекс РФ дает следующее понятие бюджета: это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления [1, ст. 6].

Формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального образования, а также выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района включены в перечень вопросов местного значения (п. 1 ч. 1 ст. 14, пп. 1 и 20 ч. 1 ст. 15, п. 1 ч. 1 ст. 16 и п. 1 ч. 1 ст. 16² Закона № 131-ФЗ).

Основными бюджетными полномочиями муниципальных образований являются:

установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;

составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;

установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;

определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий, предоставление бюджетных кредитов, управление муниципальным долгом и управление муниципальными активами;

установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к местному бюджету;

установление ответственности за нарушение муниципальных правовых актов по вопросам регулиро-

вания бюджетных правоотношений в случае и порядке, предусмотренных федеральными законами (п. 1 ст. 9 Бюджетного кодекса РФ).

Административный центр муниципального образования. Данный признак муниципального образования факультативен, им обладают только городские и сельские поселения, а также муниципальные районы.

Закон № 131-ФЗ дает следующее определение административного центра сельского поселения, муниципального района: это населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта РФ находится представительный орган соответствующего муниципального образования (абз. 18 ч. 1 ст. 2). В Законе также говорится, что город (поселок), находящийся на территории городского поселения, является его административным центром (ч. 31 ст. 13), в связи с чем предлагается распространить дефиницию «административный центр» на городские поселения [20, с. 19].

Административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района (п. 10 ч. 1 ст. 11 Закона № 131-ФЗ). К сожалению, данная правовая норма сформулирована двусмысленно: очевидно, ее авторы имеют в виду ситуацию, когда территория города (поселка), имеющего статус городского округа, окружена территорией муниципального района (как территория города Москвы окружена территорией Московской области) или граничит с ней, однако разбираемую правовую норму можно истолковать таким образом, что территория городского округа находится на территории муниципального района, что запрещено положениями п. 14 ч. 1 ст. 11 названного Закона, в соответствии с которыми территория городского округа не входит в состав территории муниципального района.

Официальные символы муниципального образования. Право на символы местного самоуправления – неотъемлемая часть самостоятельности органов местного самоуправления, позволяющая отличить их от государства и государственных органов [27, с. 57]. В юридической науке отмечается, что официальные символы муниципального образования – это один из малоизученных институтов местного самоуправления [23, с. 59].

В силу ст. 9 Закона № 131-ФЗ муниципальные образования в соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами вправе устанавливать официальные символы, отражающие

исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности. Официальные символы муниципальных образований подлежат государственной регистрации в порядке, установленном федеральным законодательством, вместе с порядком их официального использования утверждаются уставами муниципальных образований и (или) нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Законами некоторых субъектов РФ введена регистрация официальных символов муниципальных образований не только в соответствии с федеральным законодательством, но и в соответствии с законами этих субъектов федерации [8, ст. 7]. Регистрация официальных символов муниципальных образований не является уведомительной. Например, официальные символы (герб и флаг) муниципальных образований, территории которых находятся на территории г. Москвы, могут быть официально утверждены только при наличии положительного заключения Геральдического совета города [9].

Учитывая, что в федеральном законодательстве ничего не говорится о государственной регистрации официальных символов муниципальных образований органами государственной власти субъектов Российской Федерации, существование такой регистрации можно рассматривать как ограничение прав органов местного самоуправления, противоречащее федеральному законодательству, поскольку согласно ч. 1 ст. 6 Закона № 131-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления относится правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ в случаях и порядке, установленных данным Федеральным законом.

Установление официальных символов муниципального образования отнесено п. 2 ч. 1 ст. 17 названного Закона к полномочиям органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов, осуществляемым в целях решения вопросов местного значения.

Дискуссионно утверждение, что наличие органов публичной власти является признаком публично-правового образования, а соответственно наличие органов местного самоуправления – признаком муниципального образования. Не отрицая очевидный факт существования органов публично-правового образования, можно усомниться в том, что данные органы выступают признаком публично-правового образования, муниципального образования, поскольку публично-правовое образование – это структура соответствующих органов.

Библиография:

1. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. Федерального закона от 26 декабря 2014 г. № 450-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2014. № 52 (ч. 1). Ст. 7561.
2. Гражданский кодекс РФ. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ) // Рос. газ. 1994. 8 дек.; 2015. 12 янв.
3. Налоговый кодекс РФ. Часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 462-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; 2015. № 1 (ч. 1). Ст. 15.
4. Налоговый кодекс РФ. Часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (в ред. Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 480-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340; 2015. № 1 (ч. 1). Ст. 33.
5. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; Рос. газ. 2015. 6 февр.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 45. Ст. 5241.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 46. Ст. 4509.
8. Закон города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (в ред. Закона города Москвы от 16 июля 2014 г. № 41 // «Тверская, 13». 2002. 21 нояб.; 2014. 29 июля.
9. Положение о Геральдическом совете города Москвы, утв. постановлением Правительства Москвы от 25 июля 2012 г. № 354-ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2012. 7 авг.
10. Устав города Абакана от 28 декабря 2005 г. (в ред. от 27 мая 2014 г.) // «Абакан» (газета). 2006. 15–21 февр.; Абакан официальный (приложение к газете «Абакан»). 2014. 10 июня.
11. Устав Ленинского муниципального района Московской области от 23 января 2013 г.: [Электронный ресурс]. Сайт Администрации Ленинского муниципального района Московской области. Url: http://adm-vidnoe.ru/upload/o_rayone/USTav2013.pdf (дата обращения: 14.02.2015).
12. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
13. City [Электронный ресурс]. Сайт «Энциклопедия Британника». Url: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/118952/city> (дата обращения: 10.06.2012).
14. Авакьян С. А. Муниципальное право России: Учебник / С. А. Авакьян, В. Л. Лютцер, Н. Л. Пешин и др.; отв. ред. С. А. Авакьян. – М., 2009.
15. Аксенов В. И. Методические рекомендации по реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Учебно-методическое пособие / В. И. Аксенов, Б. Б. Афанасьев, В. И. Бакулина [и др.]; Исполнительный комитет (учреждение) Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Сибирское соглашение»; ред. кол.: Л. Е. Бурда, В. И. Иванков, В. В. Леонов [и др.]; ред. совет: В. Н. Аксенов, Ю. В. Гусев, Е. А. Казакевич [и др.]. – Новосибирск, 2005.
16. Баженова О. И. Муниципальное образование как субъект права: Монография. – М., 2010.
17. Большой юридический словарь / В. А. Белов, В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова [и др.]; под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2002.
18. Быстрова Д. А. Территория в конституционном праве Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2010.
19. Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – Саратов, 2007.
20. Вежновец И. А. Организация местного самоуправления в административных центрах муниципальных районов // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 1.
21. Город [Электронный ресурс]. Сайт «Национальная социологическая энциклопедия». Url: <http://voluntary.ru/dictionary/619/word/gorod> (дата обращения: 10.06.2012).
22. Город [Электронный ресурс]. Сайт «Энциклопедия Кругосвет. Универсальная научно-популярная онлайн-энциклопедия». Url: <http://krugosvet.ru/enc/istoriya/GOROD.html> (дата обращения: 10.06.2012).
23. Кузьмин М. А. Официальные символы муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 12.
24. Макаров И. И. Наименование муниципального образования: подходы и практика // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. – СПб., 2010. – № 3.
25. Матвиенко С. В. Конституционно-правовые основы местных бюджетов // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 4.
26. Сикайло А. В. Устав муниципального образования как нормативно-правовой акт: правовая природа и особенности реализации [Электронный ресурс]: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. Сайт Московского гуманитарного университета. Url: http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/2007/abstract/Sikailo_AV/ (дата обращения: 05.05.2012).

27. Тонков Е. Е. Герб муниципального образования // Законность. – 2011. – № 4.
28. Тютин Д. В. Налоговое право [Электронный ресурс]: Курс лекций. Доступ из справ. – правовой системы «КонсультантПлюс Комментарии законодательства».
29. Чакалова М. С. О совершении нотариальных действий органами местного самоуправления: проблемы теории и практики // Нотариус. – 2008. – № 6.
30. Чиркин В. Е. Публично-правовое образование. – М., 2011.
31. Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 2010
32. Дырда С.Г. Normotvorchestvo municipalnykh obrazovaniy // Administrativnoe i municipalnoe pravo. – 2012. – 10. – С. 73 – 76.
33. Колесников Ю.А. Финансово-правовое обеспечение передачи части государственных полномочий органам местного самоуправления // Administrativnoe i municipalnoe pravo. – 2012. – 5. – С. 18 – 21.
34. Винник Н.В. Вопросы местного значения как гарантия организационной самостоятельности местного самоуправления // Administrativnoe i municipalnoe pravo. – 2013. – 9. – С. 874 – 877. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.9.9544.

References (transliterated):

1. Avak'yan S. A. Munitsipal'noe pravo Rossii: Uchebnik / S. A. Avak'yan, V. L. Lyuttser, N. L. Peshin i dr.; otv. red. S. A. Avak'yan. – М., 2009.
2. Aksenov V. I. Metodicheskie rekomendatsii po realizatsii Federal'nogo zakona ot 6 oktyabrya 2003 goda № 131-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii»: Uchebno-metodicheskoe posobie / V. I. Aksenov, B. B. Afanas'ev, V. I. Bakulina [i dr.]; Iсполnitel'nyi komitet (uchrezhdenie) Mezhhregional'noi assotsiatsii ekonomicheskogo vzaimodeistviya sub'ektov Rossiiskoi Federatsii «Sibirskoe soglashenie»; red. kol.: L. E. Burda, V. I. Ivankov, V. V. Leonov [i dr.]; red. sovet: V. N. Aksenov, Yu. V. Gusev, E. A. Kazakevich [i dr.]. – Novosibirsk, 2005.
3. Bazhenova O. I. Munitsipal'noe obrazovanie kak sub'ekt prava: Monografiya. – М., 2010.
4. Bystrova D. A. Territoriya v konstitutsionnom prave Rossiiskoi Federatsii: Avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk. – М., 2010.
5. Byalkina T. M. Kompetentsiya mestnogo samoupravleniya: problemy teorii i pravovogo regulirovaniya: Avtoref. diss. ... dokt. jurid. nauk. – Saratov, 2007.
6. Vezhnovets I. A. Organizatsiya mestnogo samoupravleniya v administrativnykh tsentrakh munitsipal'nykh raionov // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2011. – № 1.
7. Kuz'min M. A. Ofitsial'nye simvol'y munitsipal'nykh obrazovaniy // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. – 2011. – № 12.
8. Makarov I. I. Naimenovanie munitsipal'nogo obrazovaniya: podkhody i praktika // Upravlencheskoe konsul'tirovanie. Aktual'nye problemy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. – SPb., 2010. – № 3.
9. Matvienko S. V. Konstitutsionno-pravovye osnovy mestnykh byudzhetoov // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. – 2012. – № 4.
10. Sikailo A. V. Ustav munitsipal'nogo obrazovaniya kak normativno-pravovoi akt: pravovaya priroda i osobennosti realizatsii [Elektronnyi resurs]: Avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk. – М., 2007. Sait Moskovskogo gumanitarnogo universiteta. Url: http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/2007/abstract/Sikailo_AV/ (data obrashcheniya: 05.05.2012).
11. Tonkov E. E. Gerb munitsipal'nogo obrazovaniya // Zakonnost'. – 2011. – № 4.
12. Tyutin D. V. Nalоговое право [Elektronnyi resurs]: Kurs lektsii. Dostup iz sprav. – pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus Kommentarii zakonodatel'stva».
13. Chakalova M. S. O sovershenii notarial'nykh deistvii organami mestnogo samoupravleniya: problemy teorii i praktiki // Notarius. – 2008. – № 6.
14. Chirkin V. E. Publichno-pravovoe obrazovanie. – М., 2011.
15. Yastrebov O. A. Yuridicheskoe litso publichnogo prava: sravnitel'no-pravovoe issledovanie: Avtoref. diss. ... dokt. jurid. nauk. – М., 2010
16. Dyrda S.G. Normotvorchestvo munitsipal'nykh obrazovaniy // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2012. – 10. – С. 73 – 76.
17. Kolesnikov Yu.A. Finansovo-pravovoe obespechenie peredachi chasti gosudarstvennykh polnomochii organam mestnogo samoupravleniya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2012. – 5. – С. 18 – 21.
18. Vinnik N.V. Voprosy mestnogo znacheniya kak garantiya organizatsionnoi samostoyatel'nosti mestnogo samoupravleniya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2013. – 9. – С. 874 – 877. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.9.9544.