

**Сравнительно-правовой анализ органов местного самоуправления  
на примере  
муниципального округа Лобня и Швейцарской конфедерации**

## **ПЛАН**

- 1.Общая характеристика муниципального округа Лобня.**
- 2.Представительный орган местного самоуправления**
  - а) порядок формирования**
  - б) полномочия**
  - в) прекращение полномочий**
- 3.Глава муниципального образования**
  - а) порядок формирования**
  - б) полномочия**
  - в) прекращение полномочий**
- 4.Общая характеристика Швейцарской конфедерации**
- 5.Представительный орган местного самоуправления (его полномочия и порядок формирования)**

## 1. Общая характеристика муниципального округа Лобня

Лобня — город в Московской области России. Населённый пункт воинской доблести. Расположен в 15 км к северу от Москвы (считая от МКАД). Город областного подчинения. образует одноимённый городской округ как единственный населённый пункт в его составе.

Город Лобня возник в результате разрастания пристанционного дачного посёлка и объединения с окружающими населёнными пунктами. Их общая история насчитывает несколько веков. Пристанционный посёлок объединил следующие населённые пункты: посёлок Красная поляна, посёлок Луговая, село Киово, деревни Катюшки, Букино и другие.

Железнодорожная станция была названа по речке Лобне.

### История местности

Самое древнее из поселений, село Киово, впервые упомянуто в Духовной грамоте князя Ивана Юрьевича Патрикеева, датированной 1495 годом, согласно которой владения Патрикеева, включающие и село Киово, были унаследованы его сыновьями, Василием и Иваном.

В Смутное время село исчезло, местность стала пустошью, вновь заселённой только в 1623 году, когда братья Борняковы получили её во владение от царя Михаила Романова. Вновь возникшее село Киово через некоторое время перешло в руки к боярину Богдану Матвеевичу Хитрову. Тот благоустроил село и построил деревянную церковь Спаса Нерукотворного, по которой село стало называться Киово-Спасское. В 1769 году на месте деревянной церкви граф Иван Илларионович Воронцов построил каменную, сохранившуюся до сих пор. В 1902 году в Киово была открыта начальная земская школа.

В 1814 году купец Козьма Крестовников приобрёл земли пустоши Поляна у реки Альбы (Мещерихи) и основал там ткацкое производство. Сначала это была контора, в которую купец привозил из Москвы пряжу, раздавая крестьянам из окрестных деревень; местные женщины на дому ткали разнообразные ткани. Позже сыновья Крестовникова построили в Поляне домики-светёлки, где поставили ткацкие станки для крестьян, приходящих сюда работать. В 1850 году братья Крестовниковы построили бумагопрядильную фабрику, но через 4 года она была закрыта в связи с падением прибыли. С 1879 года началось бурное развитие рабочего посёлка — на территории фабрики появилась казарма, баня, торговая лавка. На рубеже XIX—XX веков построены госпиталь, ещё три казармы, дома для руководства фабрики и мастеров.

Граница муниципального образования проходит: по оси Арбатецкой ул., далее по оси русла р. Москвы, далее по оси Китайгородского пр., юго-восточным границам пл. Варварские ворота и Славянской пл., осям: Солянского пр., ул. Солянки, Подколокольного пер., ул. Воронцово поле, далее, пересекая ул. Земляной вал, по осям: ул. В. Сыромятническая, 3-го Сыромятнического и Б. Полуярославского переулков, оси Курского направления МЖД, осям: Нижегородской, Скотопрогонной и М. Калитниковской ул. и Михайловского пр., северной и западной границам территории мясокомбината «МИКОМС», южной границе домовладения № 39 по ул. Талалихина (исключая сквер с памятником героям ВОВ), осям: ул. Талалихина, Волгоградского просп., ул. Мельникова и 1-й Дубровской ул., безымянного проезда, 3-го Крутицкого пер. и ул. Симоновский вал до Арбатецкой улицы.

По данным федеральной службы государственной статистики площадь территории района — 801 га.

Численность населения на 2019 год составляет 123 398.

Внутригородское муниципальное образование Таганское учреждено в ноябре 2003 года<sup>1</sup> на основании Закона города Москвы от 06 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного

самоуправления в городе Москве». Положение о муниципалитете принято в ноябре 2004 года.

## **2. Представительный орган местного самоуправления**

### **а) порядок формирования**

Представительные органы муниципального образования формируется на основе всеобщего участия населения, путем выборов. Выбирается совет депутатов.

Совет депутатов состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах жителями на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами города Москвы.

Совет депутатов состоит из 21 депутата.

Срок полномочий Совета депутатов – 5 лет.

Председатель Николай Гречишкин.

**б) полномочия**

- 1) принятие Устава муниципального округа (далее - Устав) и внесение в Устав изменений и дополнений;
- 2) рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, утверждение отчета об исполнении местного бюджета;
- 3) принятие планов и программ развития муниципального округа, утверждение отчетов об их исполнении;
- 4) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 5) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- 6) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- 7) осуществление права законодательной инициативы в Московской городской Думе в порядке, установленном законом города Москвы;
- 8) принятие решения о проведении местного референдума;
- 9) принятие решения об участии муниципального округа в организациях межмуниципального сотрудничества;
- 10) образование постоянных комиссий Совета депутатов;
- 11) внесение в уполномоченные органы исполнительной власти города Москвы, Комиссию по монументальному искусству предложений по вопросам местного значения
- 12) согласование предложений по вопросам местного значения
- 13) внесение предложений
- 14) установление порядка реализации правотворческой инициативы граждан;
- 15) принятие решения об удалении главы муниципального округа в отставку в случаях и порядке, установленных Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";
- 16) заслушивание ежегодных отчетов главы муниципального округа, руководителя аппарата Совета депутатов о результатах их деятельности, деятельности аппарата Совета депутатов, в том числе о решении вопросов, поставленных Советом депутатов.

К полномочиям Совета депутатов по решению вопросов местного значения относятся:

- 1) установление местных праздников и иных зрелищных мероприятий, развитие местных традиций и обрядов;
- 2) учреждение знаков отличия (почетных знаков, грамот, дипломов) муниципального округа, как формы признания заслуг и морального поощрения лиц и организаций за деятельность во благо жителей и установление порядка их присвоения, награждения;
- 3) участие в проведении публичных слушаний по вопросам градостроительства;
- 4) участие в организации работы общественных пунктов охраны порядка и их советов;
- 5) принятие решения о дополнительном профессиональном образовании главы муниципального округа за счет средств местного бюджета;
- 6) иные полномочия, установленные настоящим Уставом.

Совет депутатов осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами и законами города Москвы.

**в) прекращение полномочий**

Полномочия Совета депутатов прекращаются со дня начала работы Совета депутатов нового созыва (его первого заседания)

Полномочия Совета депутатов могут быть прекращены досрочно в порядке и по основаниям, которые предусмотрены [статьей 73](#) Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Полномочия Совета депутатов также прекращаются:

- 1) в случае принятия Советом депутатов решения о самороспуске, в порядке, предусмотренном настоящим Уставом;
- 2) в случае вступления в силу решения Московского городского суда о неправомочности данного состава депутатов, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;
- 3) в случае преобразования муниципального округа;
- 4) в случае увеличения численности избирателей муниципального округа более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального округа.

Досрочное прекращение полномочий Совета депутатов влечет досрочное прекращение полномочий депутатов.

### **3. Глава муниципального образования**

**а) порядок формирования**

Глава муниципального округа является высшим должностным лицом муниципального округа.

Глава муниципального округа избирается депутатами Совета депутатов из своего состава тайным голосованием на срок полномочий Совета депутатов большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов. Процедура избрания главы муниципального округа устанавливается Регламентом Совета депутатов.

Глава муниципального округа подконтролен и подотчетен населению муниципального округа (далее - население) и Совету депутатов.

Ежегодно, не позднее 1 марта, глава муниципального округа представляет Совету депутатов отчет о результатах своей деятельности, в том числе о решении вопросов, поставленных Советом депутатов.

#### **б) полномочия**

Полномочия главы муниципального округа начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного главы муниципального округа. Глава муниципального округа вступает в должность не позднее 30 дней со дня его избрания.

Глава муниципального округа осуществляет свои полномочия на постоянной основе.

Глава муниципального округа:

- 1) представляет муниципальный округ в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального округа депутатов;
- 2) подписывает и обнародует в порядке, установленном настоящим Уставом, нормативные и иные правовые акты, принятые Советом депутатов;
- 3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;
- 4) осуществляет организацию деятельности Совета депутатов;
- 5) ведет заседания Совета депутатов;
- 6) имеет право требовать созыва внеочередного заседания Совета депутатов;
- 7) осуществляет контроль за выполнением нормативных правовых актов Совета депутатов;
- 8) обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и осуществлению переданных полномочий;
- 9) имеет право вносить проекты решений в Совет депутатов;
- 10) содействует созданию и деятельности различных форм территориального общественного самоуправления, взаимодействует с их органами, а также органами жилищного самоуправления депутатов;
- 11) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов местного самоуправления;
- 12) осуществляет иные полномочия, установленные настоящим Уставом и решениями Совета депутатов.

#### **в) прекращение полномочий**

Полномочия главы муниципального округа прекращаются досрочно в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) удаления в отставку в соответствии со [статьей 74.1](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";
- 4) отрешения от должности в соответствии со [статьей 74](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";
- 5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 6) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 8) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 9) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в

соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

10) отзыва избирателями;

11) установленной в судебном порядке стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального округа;

12) преобразования муниципального округа;

13) увеличения численности избирателей муниципального округа более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального округа.

В случае временного отсутствия или досрочного прекращения полномочий главы муниципального округа либо применения к нему по решению суда мер процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности его полномочия временно исполняет заместитель Председателя Совета депутатов.

Досрочное прекращение полномочий главы муниципального округа оформляется решением Совета депутатов, в котором определяется дата прекращения полномочий главы муниципального округа.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального округа избрание главы муниципального округа осуществляется не позднее чем через шесть месяцев со дня такого прекращения полномочий.

При этом если до истечения срока полномочий Совета депутатов осталось менее шести месяцев, избрание главы муниципального округа осуществляется на первом заседании вновь избранного Совета депутатов.

#### **4. Общая характеристика Швейцарской конфедерации**

Швейцарская Конфедерация находится в центре Европы, она не имеет выхода к морю. На западе Швейцария граничит с Францией, на юге – с Италией, на севере – с Германией, а на востоке – с Австрией и Лихтенштейном. Общая площадь этой страны составляет 30 528 кв. км., а общая протяженность границы – 1 850 км.

Территория Швейцарии делится на три основных географических региона – Альпы (занимают 60% страны), Швейцарское плато (30% территории страны) и горы Юра на севере страны (около 10% территории). Самая высокая вершина страны – пик Дюфур в Альпах (4 634 м).

По территории Швейцарии притекает несколько рек - Рона, Лиммат, Рейн и др. Но туристам больше интересны швейцарские озера - Цюрихское на востоке, Женевское, Тунское, Фирвальдштетское на юге, Невшатальское и Бильское на севере страны.

С 1848 года столицей Швейцарии является город Берн, в котором сейчас проживает около 135 тыс. человек.

В Швейцарии говорят на четырех языках. Самый распространенный из них – немецкий язык (более 67%). Далее идут французский (более 20%), итальянский (6,5%) и романшский (0,5%) языки.

Более 38% жителей Швейцарии относятся к Римско-католической церкви. В этой стране также проживают протестанты (31% населения) и мусульмане (4,5%).



Швейцария — федеративная республика, состоящая из 20 кантонов и 6 полукантонов. На территории Швейцарии находятся 2 анклава: Бюзинген входит в состав Германии и Кампионе-ди-Италия — в состав Италии. До 1848 года (кроме короткого периода Гельветической республики) Швейцария представляла собой конфедерацию; в настоящее время это фактически федерация, однако слово «конфедерация» сохраняется в официальном названии страны. Каждый кантон имеет свои конституцию и законодательство, однако их действие ограничено федеральной конституцией. В ведении федеральных властей находятся вопросы войны и мира, внешних отношений, армии, железных дорог, связи, денежной эмиссии, утверждение федерального бюджета и т. д. Законодательная власть — двухпалатное Федеральное собрание, состоящее из Национального совета и Совета кантонов, причём в законодательном процессе обе палаты равноправны. Национальный совет (200 депутатов) избирается населением на 4 года по системе пропорционального представительства. Федеративное устройство Швейцарии было закреплено в конституциях 1848, 1874 и 1999 годов. В Совете кантонов 46 депутатов, которые избираются населением, в большинстве кантонов<sup>[18]</sup> по мажоритарной системе относительного большинства в 20 двухмандатных и 6 одномандатных округах, то есть по 2 чел. от каждого кантона и по одному от полукантона на 4 года (в некоторых кантонах — на 3 года).

Исполнительный орган — Федеральный совет (нем. *Bundesrat*, фр. *Conseil fédéral*, ит. *Consiglio federale*), состоящий из 7 членов (нем. *Bundesrat*, фр. *conseiller fédéral*, ит. *consigliere federale*), каждый из которых возглавляет одно из министерств Федеральной администрации. Двое из членов Федерального совета поочерёдно исполняют обязанности президента конфедерации (нем. *Bundespräsident*, фр. *président de la Confédération*, ит. *presidente della Confederazione*) и вице-президента, соответственно. Для руководства аппаратом Федерального совета существует должность канцлера (нем. *Bundeskanzler*, фр. *chancelier de la Confédération*, ит. *cancelliere della Confederazione*), который имеет в Совете право совещательного голоса и формально не входит в его состав.

Члены Федерального совета и канцлер избираются на совместном заседании обеих палат парламента на весь срок его полномочий, то есть на 4 года. Каждый год парламент назначает президента и вице-президента конфедерации из числа членов Совета, без права переназначения на следующий год. На практике члены Федерального совета практически всегда<sup>[19]</sup> переизбираются, так что его состав может оставаться неизменным в течение нескольких сроков полномочий парламента, и по традиции пост президента занимают поочерёдно все члены Совета.

Все законы, принятые парламентом, могут быть утверждены или отвергнуты на (факультативном) всенародном референдуме (прямая демократия), для проведения которого после принятия закона в 100-дневный срок необходимо собрать минимум 50 тысяч подписей. Изменения Конституции или вступления в международные организации требуют подтверждения на (обязательном) всенародном референдуме. Избирательным правом обладают все граждане страны, достигшие 18-летнего возраста.

## 5. Представительный орган местного самоуправления

В отличие от большинства стран Швейцария не имеет унифицированной системы местного управления. Практически в каждом кантоне своя система, свои особенности.

В большинстве кантонов — в 23 из 26 (кроме западных франкоговорящих кантонов Во, Женева и Невшателя) избирательный корпус рассматривается как основной орган власти в низших территориальных единицах.

Решение вопросов местной жизни жителями общин — обычная форма рассмотрения проблем. Общее собрание общины включает всех ее избирателей. Выборный орган

создается наряду с этим в общинах со значительным числом жителей.

Напротив, в кантонах Женева, Невшатель и Во обычной является система коммунального местного парламента — совета, наличие его обязательно для всех общин в кантонах Женева и Невшатель и для общин с числом жителей более 800 — в кантоне Во. Выборный орган называется коммунальным советом в кантонах Во и Тичино; в кантонах Берн, Фрибур, Невшатель, Валлис и Жюра такой совет называется генеральным; название муниципального совета он имеет в кантоне Женева. В немецкоговорящей Швейцарии он именуется **общинным советом** или **городским советом**.

Советы принимают решения по наиболее важным вопросам общинной жизни, таким как принятие бюджета, введение общинных налогов, распоряжение недвижимостью, разрешение получать займы, производить экстраординарные расходы. Совет следит за деятельностью **исполнительной власти** и **администрации**.

Во всех общинах Швейцарии исполнительная власть принадлежит коллегиальному органу, избираемому гражданами. В качестве гражданского института, посредством которого формируются местные органы власти, выступает собрание общины. Местный совет состоит из не менее 5 членов. Причем там, где функционируют общие собрания граждан, этот орган ими и избирается; в общинах кантона Невшатель такой орган формируется генеральным советом.

Законодательную власть в коммуне возглавляет коммунальный парламент (избирается гражданами). Также вопросы законодательной ветви власти осуществляется на всеобщем собрании жителей коммуны. Высшим решением волеизъявления народа является коммунальный **референдум**.

В кантонах Во и Тичино орган исполнительной власти называется муниципалитетом, в кантонах Фрибур, Невшатель, Валлис, Берн и Жюра — коммунальным советом; в кантоне Женева — административным советом и т. д. Состав исполнительного органа варьируется от кантона к кантону и от общины к общине. Кантональное законодательство устанавливает нижние и верхние границы этого состава, например, от трех до девяти человек в кантоне Во, но по общему правилу исполнительный орган включает от пяти до семи человек. Продолжительность полномочий исполнительного органа такая же, как у кантонального правительства, и чаще всего составляет **четыре года**.

В таком органе председательствует лицо, избираемое народом и называемое в разных кантонах по-разному. В кантонах Во, Фрибур, Тичино — это синдик; в кантонах Невшатель и Берн — председатель коммунального (общинного) совета; в кантоне Во и в ряде немецкоговорящих кантонов — президент коммуны (общины); в кантонах Женева и Жюра — мэр. В немецкоговорящих кантонах употребляются также наименования общинного или городского начальника (Gemeindeammann, Stadtammann) или Уродского президента. Он часто **обладает весьма значительными полномочиями**.

Названные исполнительные органы проводят в жизнь решения представительного органа или **общего собрания граждан**.

Наконец, в общинах могут существовать и другие органы власти, например комиссии по делам **школ, налогов, государственной помощи**.

Общины формируют свои органы власти и управления подбирают персонал для них, управляют общинным имуществом, финансами, в частности, решают вопросы налогообложения занимаются проблемами начального и среднего образования.

К их ведению относится осуществление полицейских функций в широком смысле слова - поддержание общественного порядка регулирование дорожного движения, общественная гигиена, контроль за торговлей, за поддержанием в надлежащем порядке жилищ, борьба с пожарами, наблюдение за строительством и др. На них возложены управление социальным обеспечением, оборудование территории, охрана окружающей среды, обеспечение населения водой, распределение воды и электрической энергии. В их компетенцию входит культурная и спортивная деятельность. Названные функции делятся с юридической точки зрения на собственные функции общин и на делегированные со стороны государства и кантонов.

Общинная автономия в Швейцарии совсем не означает, что низшие территориальные единицы совершенно самостоятельны в решении своих дел. За общинами осуществляется наблюдение и со стороны государства, и со стороны кантонов.

Кантональное законодательство, по общему правилу, разрешает вмешательство в общинные дела. Оно реализуется главным образом двумя способами. Наиболее частым является вмешательство по жалобе какого-либо лица. В таком случае проводится юридический контроль на предмет определения соответствия актов общинных властей действующим законоположениям; контроль может осуществляться либо кантональным правительством, либо административным судом кантона. Другая форма вмешательства — контроль, осуществляемый в силу должностных полномочий, по обязанности. Этот контроль ведется посредством запроса информации, дачи согласия на некоторые решения общинных органов и путем прямого вмешательства в их деятельность. Информацию можно получать как посредством истребования соответствующих сведений, так и путем направления инспекторов для проверки общинной деятельности. Некоторые общинные акты (использование займов, операции с недвижимостью) нуждаются в согласии кантонов.

Наконец, в некоторых случаях кантоны напрямую могут вмешиваться в общинные дела, отменяя изданные общинами акты и даже исполняя вместо общинных органов их функции.

Причем замена может быть частичной или полной. Последние, наиболее строгие меры применяются при грубом нарушении общинами законов, злоупотреблениях властью со стороны общинных должностных лиц. В то же время кантон должен применять принцип соразмерности в определении мер принуждения, в использовании средств для получения соответствующего результата.

Кантон контролирует деятельность общинного самоуправления главным образом через префектов или свой департамент по делам общин, и весьма редко само правительство кантона напрямую вмешивается в соответствующие разбирательства. В большинстве кантонов существует должность префекта, но не как связующего звена между центром и местами подобно Франции или Италии, а как организующего звена, обеспечивающего координацию в деятельности кантональных органов и местного самоуправления. Единого статуса префектов не существует; иногда он избирается избирательным корпусом (кантоны Берн и Фрибур), иногда назначается (кантон Во). Компетенция префекта также весьма различна, от очень широкой (Фрибур, Во или Берн) до весьма ограниченной (кантон Санкт-Галлен).

В Швейцарии практикуются два основных способа осуществления контроля за самоуправлением, весьма похожие на соответствующие методы французской практики: контроль производится либо за законностью актов, либо за целесообразностью и своевременностью принятия тех или иных мер. Второй вид контроля ведет к значительному ограничению общинной автономии. В этом случае проверяющие органы исходят из интересов кантона или всего государства. Такой контроль, например, регулярно осуществляется в отношении мер по обустройству территории.