



Уральский  
федеральный  
университет

имени первого Президента  
России Б.Н. Ельцина

Уральский гуманитарный  
институт

**А. М. САФРОНОВА**

# ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ ПЕРВОГО ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ Б. Н. ЕЛЬЦИНА

А. М. Сафронова

# ОРГАНИЗАЦИОННО- ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие

Рекомендовано  
методическим советом Уральского федерального университета  
в качестве учебного пособия для студентов вуза,  
обучающихся по направлению подготовки  
46.03.02 «Документоведение и архивоведение»

Екатеринбург  
Издательство Уральского университета  
2019

УДК 352 (075.8)  
ББК Х400.7я73-1  
С218

Рецензенты:

кафедра документоведения,  
истории и правового обеспечения управления  
Института социологии и права Российского государственного  
профессионально-педагогического университета  
(заведующий кафедрой кандидат исторических наук, доцент  
*М. Б. Ларионова*);

*В. П. Мотревич*, доктор исторических наук,  
профессор кафедры истории государства и права  
Уральского государственного юридического университета

Научный редактор

доктор исторических наук, доцент *Л. Н. Мазур*  
(Уральский федеральный университет)

**Сафронова, А. М.**

С218 Организационно-правовые основы местного самоуправления  
в Российской Федерации : учеб. пособие / А. М. Сафронова ; [науч.  
ред. Л. Н. Мазур] ; М-во науки и высш. образования Рос. Федерации,  
Урал. федер. ун-т. — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2019. — 139 с.

ISBN 978-5-7996-2733-1

В учебном пособии рассматривается история формирования и развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Раскрываются изменения основных законодательных норм, регулирующих организацию местного самоуправления, на основе действующего Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» с дополнениями и изменениями на август 2019 г.

Учебное пособие предназначено для студентов, обучающихся по программе бакалавриата направления «Документоведение и архивоведение».

УДК 352 (075.8)  
ББК Х400.7я73-1

# ОГЛАВЛЕНИЕ

|                                                                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Предисловие.....                                                                                                                                | 4   |
| Введение.....                                                                                                                                   | 9   |
| 1. Становление и развитие местного самоуправления<br>в Российской Федерации в 1990–2000-е гг.....                                               | 10  |
| 2. Территориальные основы местного самоуправления.....                                                                                          | 36  |
| 3. Вопросы местного значения.....                                                                                                               | 47  |
| 4. Полномочия органов местного самоуправления<br>по решению вопросов местного значения.....                                                     | 65  |
| 5. Наделение органов местного самоуправления отдельными<br>государственными полномочиями.....                                                   | 69  |
| 6. Формы участия населения в осуществлении<br>местного самоуправления.....                                                                      | 72  |
| 7. Органы местного самоуправления и должностные лица<br>местного самоуправления.....                                                            | 88  |
| 8. Муниципальные правовые акты.....                                                                                                             | 106 |
| 9. Экономическая основа местного самоуправления.....                                                                                            | 113 |
| 10. Межмуниципальное сотрудничество.....                                                                                                        | 121 |
| 11. Ответственность органов местного самоуправления<br>и должностных лиц местного самоуправления, контроль<br>и надзор за их деятельностью..... | 125 |
| Рекомендуемая литература и источники.....                                                                                                       | 136 |

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В годы Советской власти Советы в нашей стране являлись органами государственной власти сверху донизу. Только в 1991 г. в России был принят первый закон «О местном самоуправлении в РСФСР», и на низовом уровне — город, район, поселок, село — появились органы местного самоуправления, которые начали решать местные вопросы самостоятельно, под свою ответственность, в интересах населения. В нашу жизнь вошли новые понятия: муниципальный, муниципалитет, муниципальное право.

Слово «муниципалитет» берет свое начало от латинского *municipium* (*municipus* — тяжесть, бремя, *recipio* — беру, принимаю). Термин появился в Древнем Риме. В эпоху республики так назывались города, пользовавшиеся правом самоуправления. Сейчас термин «муниципалитет» переводится как самоуправляющаяся община. В некоторых странах, например в США, так называется городское самоуправление.

В законодательстве РФ термин «муниципальный» означает «относящийся к местному самоуправлению», он применяется в отношении органов самоуправления как городского, так и сельского поселения, предприятий, учреждений, организаций, объектов собственности, целевое назначение которых связано с функциями местного самоуправления. Местное, муниципальное — слова синонимы.

С развитием местного самоуправления в России сложилось и муниципальное право. Понятие «муниципальное право» употребляется в настоящее время в двух значениях — 1) это отрасль права, юридическая наука и 2) научная дисциплина, учебный курс.

Предпосылки становления муниципального права как отрасли права следующие:

- в обществе сложилась устойчивая группа отношений, связанных с осуществлением местных отношений;

- произошло количественное и качественное наращивание системы правовых норм, регламентирующих местное самоуправление, появились как федеральные, так и региональные законы — субъектов РФ. Уже на 2001 г. в Российской Федерации действовало более 300 федеральных законов, так или иначе затрагивающих деятельность органов местного самоуправления. В 2003 г. был принят ныне действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в который на август 2019 г. внесено уже 164 изменения путем издания дополнительных законодательных актов.

В России сейчас действует более 18 тыс. муниципальных образований, в сфере местного самоуправления рождаются миллионы нормативных актов: уставы муниципального образования (МО), решения представительных органов, постановления глав МО, глав местных администраций и т. д.

*Муниципальное право — это отрасль права, совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления, в процессе реализации населением права на местное самоуправление.*

Это отношения:

- 1) возникающие в процессе осуществления принадлежащей народу власти (при использовании форм непосредственной демократии (например, участие в референдуме, голосовании, сходе граждан);

- 2) возникающие в процессе организации и деятельности органов местного самоуправления, связанные с разделением полномочий между главой муниципального образования, представительным и исполнительными органами местного самоуправления;

- 3) возникающие в связи с установлением территориальной основы местного самоуправления;

- 4) возникающие в процессе деятельности органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью,

формированию и исполнению местного бюджета, установлению и взиманию местных налогов и сборов, иные отношения, связанные с управленческой и контрольной деятельностью;

5) по поводу обязательств муниципальных органов перед органами государственной власти и обязательств органов государственной власти по отношению к ним; договорные отношения по взаимным обязательствам муниципальных органов;

6) связанные с реализацией гарантий на осуществление местного самоуправления;

7) вытекающие из ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением, государством, физическими и юридическими лицами;

8) связанные с осуществлением полномочий по управлению муниципальным хозяйством, социально-культурной сферой, обеспечению законности и правопорядка.

*Муниципальное право рождалось на стыке нескольких отраслей. Нормы, касающиеся местного самоуправления, есть в конституционном праве, административном, хозяйственном, финансовом, земельном, экологическом. Поэтому муниципальное право имеет комплексный характер.*

Для студентов, обучающихся по программе бакалавриата по направлению «Документоведение и архивоведение», введена дисциплина под названием «Организационно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации». Цель этой дисциплины:

1) предоставить студентам комплекс знаний о правовом регулировании местного самоуправления в Российской Федерации на современном этапе;

2) сформировать знания правовых норм, регулирующих организацию местного самоуправления;

3) раскрыть роль и место местного самоуправления в развитии российского общества.

Изучение организационно-правовых основ местного самоуправления дает студентам системные знания о становлении и развитии местного самоуправления в Российской Федерации, о нормах современного законодательства, регламентирующих правовые,

территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления, государственные гарантии его осуществления.

Изучение этой дисциплины расширяет исторический кругозор, занимает важное место в подготовке бакалавров по направлению «Документоведение и архивоведение», поскольку дает знания, необходимые при изучении курсов «Документоведение», «Архивоведение», «Документационное обеспечение управления». По окончании обучения студенты могут работать в органах местного самоуправления, в том числе находиться на муниципальной службе, работать в муниципальных архивах, поэтому изучение организационно-правовых основ местного самоуправления может пригодиться им и в будущей практической деятельности.

Существует более 30 определений понятия «местное самоуправление». Совет Европы в 1985 г. в Страсбурге принял Европейскую хартию местного самоуправления. В этом международном законе дается такое определение местного самоуправления: *«Это право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность, в интересах местного населения»*.

Действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. дает такое определение: это *«форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»*.

Студенты в процессе изучения курса должны усвоить *отличия местного самоуправления от государственной власти*:

1) Местное самоуправление представляет собой не государственное, а общественное по своей сути явление.

2) Государственная власть суверенная, может сама себя реформировать. Местное самоуправление — власть подзаконная, действует в пределах, установленных ей госвластью, законом.

3) Местное самоуправление имеет ограниченный круг дел — это дела местного значения, связанные с местными нуждами людей. Госвласть может наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

4) Местное самоуправление действует на ограниченной территории — город, район, поселок, село и т. п., в то время как госвласть федеральная — в масштабах всей страны, госвласть субъекта РФ — на территории субъекта.

5) Местное самоуправление предусматривает тесное взаимодействие людей на своей территории, они реализуют местные интересы, преобладающие над глобальными, ведомственными.

Но государственная власть и местное самоуправление действуют не изолированно друг от друга, они тесно взаимодействуют. Важно понять, в чем заключается это взаимодействие, как органы государственной власти могут наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, как контролируют их выполнение; в каких формах осуществляют финансовую помощь органам местного самоуправления в решении вопросов местного значения; как могут осуществлять контроль и надзор за органами местного самоуправления и их должностными лицами.

# ВВЕДЕНИЕ

Учебное пособие состоит из 11 кратких разделов. В первом раскрывается история становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации с 1990-х гг., во втором характеризуются территориальные основы местного самоуправления: виды муниципальных образований, критерии установления их границ, осуществление изменения границ, преобразования муниципальных образований. Специальные разделы посвящены раскрытию вопросов местного значения, полномочий органов местного самоуправления по их решению и исполнению отдельных государственных полномочий.

В последующих разделах характеризуются формы участия населения в местном самоуправлении, органы и должностные лица местного самоуправления, муниципальные правовые акты, издаваемые этими органами и должностными лицами.

Подробное внимание уделяется освещению экономической основы местного самоуправления, в том числе источникам собственных доходов муниципальных образований и предоставления органами государственной власти субвенций для осуществления отдельных госполномочий.

В двух последних разделах раскрываются формы межмуниципального сотрудничества, виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, случаи наступления этой ответственности перед населением, государством, перед физическими и юридическими лицами.

# 1. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1990–2000-е гг.

В результате Октябрьской революции 1917 г. органами государственной власти в стране были провозглашены Советы, а органы местного самоуправления (городские думы, губернские и уездные земства) постепенно были упразднены. Советы расценивались как истинно народные полновластные органы власти и противопоставлялись органам местного самоуправления, действовавшим за рубежом. Но на деле они таковыми не были. *Основные недостатки советской системы заключались в следующем:*

— Советы не обладали всей полнотой власти на своей территории: все основные, наиболее важные решения по социально-экономическому развитию территории принимали обкомы (крайкомы), райкомы, горкомы КПСС. Советы на сессии дублировали эти решения; Коммунистическая партия выполняла роль руководящей и направляющей силы советского общества. Это получило закрепление в ст. 6 Конституции СССР 1977 г., которая была отменена III Съездом народных депутатов СССР в марте 1990 г.;

— выборы в них проходили формально, на безальтернативной основе: на одно место в Совет выдвигался 1 кандидат; в облсовет его выдвигал обком КПСС, в райсовет — райком КПСС, в горсовет — горком КПСС. Затем проводилось собрание трудового коллектива по выдвижению кандидата, утвержденного партией. Население голосовало за него на выборах;

— поскольку Советы представляли собой систему органов власти, вышестоящие Советы (например, областные) могли отменить решения нижестоящих;

— еще в большей зависимости находились исполкомы Советов: согласно принципу двойного подчинения они были подотчетны как Совету, их избравшему, так и исполкому вышестоящего Совета;

— права и обязанности Советов разных уровней не были четко разграничены, все они занимались одним и тем же. Реально же полномочия сосредоточивались на областном уровне, а нижестоящие Советы были лишены свободы действий;

— до 1991 г. в стране существовала унитарная бюджетная система, при которой каждый нижестоящий бюджет был составной частью вышестоящего, а вместе они образовывали единый госбюджет. Советы не могли по своему усмотрению переключать средства с одной статьи на другую, все расходы жестко регламентировались сверху. Советы не были заинтересованы в привлечении дополнительных средств в бюджет, так как они изымались вышестоящим органом.

До середины 1980-х гг. местное самоуправление считалось институтом, присущим исключительно капиталистическим странам, а свойство Советов выступать органами государственной власти рассматривалось как новое качественное состояние, неизвестное буржуазным обществам, которое полностью поглощает местное самоуправление как незначительное и несопоставимое по масштабам и значимости в сравнении с государственной властью.

**В декабре 1988 г. сессия Верховного Совета СССР XI созыва внесла изменения в Конституцию СССР 1977 г. с целью усиления самостоятельности Советов как органов власти:**

— впервые устанавливались единые сроки избрания всех Советов снизу доверху — 5 лет, что должно было способствовать их деятельности как целостной системы;

— выборы во все Советы должны были проходить на альтернативной основе;

— увеличивались сроки предвыборной кампании с 2 до 4 месяцев, право выдвигать кандидатов получили трудовые коллективы вне зависимости от количества работников. Впервые это право получили избиратели по месту жительства;

— запрещалось быть депутатами Советов работникам исполкомов, руководителям ведомств, судьям, арбитрам — лицам, которых

назначал или выбирал Совет, чтобы не мешать контролю Советов за этими органами и должностными лицами;

- вводились должности председателей Советов всех уровней;
- появились президиумы в местных Советах (за исключением мелких городов районного подчинения, поселковых и сельских Советов);

- председатели Советов и их президиумы должны были организовывать всю работу сессий, исполкомы эту функцию утрачивали.

**9 апреля 1990 г. вышел Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»:**

- этот закон впервые разделил систему власти на две подсистемы: государственную и местного самоуправления, причем государственная власть не должна была вмешиваться непосредственно в местное самоуправление, но обязывалась обеспечивать возможности для его функционирования и развития;

- нижние территориальные уровни власти и управления наделялись максимальными властными полномочиями, ответственностью и экономическими ресурсами;

- исключалось вертикальное административное подчинение органов власти разного территориального уровня, а все органы власти должны были подчиняться единым законам;

- каждая из республик, входящих в СССР, должна была принять самостоятельные законы о местном самоуправлении.

По этому закону **низовые Советы (городские, районные, поселковые, сельские)** объявлялись органами местного самоуправления. Местными органами государственной власти оставались Советы более высокого уровня: краевые, областные, автономных округов, автономных областей.

Экономической основой местного самоуправления провозглашалась *коммунальная собственность*, которая должна была формироваться из имущества, безвозмездно передаваемого СССР, союзными, автономными республиками, иными субъектами, а также имущества, создаваемого или приобретаемого местным Советом за счет принадлежавших ему средств.

Была улучшена материальная база деятельности всех местных Советов:

- им дано право самим устанавливать ставки налогов с прибыли местных предприятий, *вводить местные налоги и сборы*;
- бюджеты всех местных Советов стали *самостоятельными*: на 1991 г. каждый Совет уже самостоятельно разрабатывал, утверждал и исполнял бюджет своей территории;
- в бюджет Совета стали зачисляться подоходный налог, налог с кооперативов, за аренду земли, за природные ресурсы и др.;
- вопросы создания и реорганизации экономических объектов, использования природных ресурсов стали решаться *только с согласия местных Советов народных депутатов*;
- местные Советы получили право вступать во внешнеэкономические связи на принципах валютной самокупаемости: заключать договоры с зарубежными партнерами на реализацию, приобретение продукции, создавать совместные предприятия, вести приграничную торговлю.

В России закон «О местном самоуправлении в РСФСР» был принят 6 июля 1991 г. В нем впервые было сформулировано *понятие местного самоуправления как системы организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей*. Это определение в своей основе вошло в законодательные акты об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. В понятие местного самоуправления вошел такой важный его признак, как собственная ответственность населения, берущего на себя право самостоятельного решения вопросов местного значения.

Местное самоуправление должно было осуществляться в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктах, то есть в границах административно-территориальных единиц.

Закон предусматривал принятие городскими и районными Советами положений (уставов) о местном самоуправлении. Поселковые

и сельские Советы могли принимать положение (устав) на подведомственной территории.

*Представительными органами местного самоуправления по прежнему оставались Советы, избираемые населением (в 1990 г. они были избраны впервые на альтернативной основе на 5 лет (по Конституции СССР 1977 г. избирались на 2,5 года).*

*Вместо исполкомов Советов с их председателями, избираемыми на первой сессии вновь избранного Совета) создавались администрации. Они уже не являлись органом Совета, как ранее исполкомы.*

Вводилась новая должность главы администрации. Он должен был избираться населением сроком на 5 лет и исполнять свои полномочия на принципах единоначалия.

*Закон «наследовал» некоторые элементы советской системы: закрепил подотчетность местной администрации не только соответствующему местному Совету, но и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам в пределах их компетенции.*

Акты местной администрации, противоречащие законодательству и решениям Совета, принятым в пределах его компетенции, могли быть отменены соответствующим Советом, вышестоящим исполнительно-распорядительным органом или признаны недействительными судом. Последнее стало новшеством в практике местного самоуправления. Решения Совета, не соответствующие законодательству, также могли быть отменены вышестоящим Советом народных депутатов. В Конституции РСФСР сохранялась норма, согласно которой «Верховный Совет направляет деятельность Советов народных депутатов Российской Федерации».

*Закон закрепил понятие муниципальной собственности (в Законе СССР 1990 г. — коммунальная собственность), расширил круг ее объектов. Это имущество органов местного самоуправления, средства местного бюджета, местных внебюджетных и валютных фондов, муниципальный жилищный фонд, нежилые помещения в домах муниципального жилищного фонда, объекты инженерной инфраструктуры и другие объекты, осуществляющие коммунальное обслуживание населения и находящиеся на соответствующей территории.*

В муниципальной собственности разрешалось иметь земельные участки, горные отводы, природные объекты (водоемы, леса, луга и др.), ценные бумаги и другие финансовые активы, нежилые помещения, предприятия, учреждения народного образования, культуры, здравоохранения, а также имущество, необходимое для удовлетворения коммунально-бытовых и социально-культурных потребностей населения.

Органы местного самоуправления получили определенные преимущества по сравнению с другими государственными органами на приобретение находившихся на их территории зданий, сооружений, которые могли быть использованы для местных нужд.

Но реализация закона сдерживалась в условиях нарастания политического кризиса. В августе 1991 г. произошел путч, и по решению V Съезда народных депутатов (ноябрь 1991 г.) выборы глав местных администраций были отложены до 1 декабря 1992 г. Поскольку главы исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации поддерживали путчистов, президенту было предоставлено право реформировать их. Указом президента эти исполкомы были упразднены, вместо них созданы областные и краевые администрации. Главы этих администраций стали назначаться указом президента. В связи с этим главы городских и районных администрации подлежали также назначению, а не избранию. *Главы областных и краевых администраций, назначаемые президентом, в свою очередь стали назначать глав администраций местного самоуправления.*

**В октябре 1993 г. начался период так называемой «президентской реформы» местного самоуправления.** Вслед за роспуском Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ *президент Б. Н. Ельцин распустил и местные Советы.* Указами от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» и от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» деятельность местных Советов (городских, районных, поселковых, сельских) прекращалась.

Роспуск местных Советов обосновывался президентом необходимостью обеспечения подлинного народовластия. Но эти действия противоречили действовавшему закону «О местном самоуправле-

нии в РСФСР» 1991 г., нормам о местном самоуправлении, заложенным через два месяца в новую Конституцию страны.

Указом президента от 26 октября 1993 г. утверждалось «Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы». В 1994 г. предусматривалось провести выборы новых представительных органов местного самоуправления взамен Советов (собраний представителей, дум, муниципальных комитетов и собраний выборных). Срок их полномочий временно устанавливался в два года.

В городских и сельских поселениях с числом жителей до 5 тыс. человек местное самоуправление могло осуществляться непосредственно населением через собрания, сходы и выборных глав местного самоуправления. На территориях, включавших несколько городских и сельских поселений, совместным решением органов местного самоуправления мог быть создан единый представительный орган соответствующих территорий. Депутаты представительного органа работали, как правило, на неосвобожденной основе.

В условиях отсутствия представительных органов местного самоуправления президент усилил статус глав местных администраций — они стали называться «главами местного самоуправления». На них до формирования новых представительных органов возлагались их функции, они получили право подписывать решения новых представительных органов.

Согласно положению обязательные выборы главы местного самоуправления предусматривались лишь для городских и сельских поселений с населением до 50 тыс. человек. В поселениях свыше 50 тыс. жителей глава администрации по-прежнему должен был назначаться главой администрации края, области, автономной области, автономного округа, города федерального значения.

Указ президента от 22 декабря 1993 г. «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» еще больше расширил компетенцию глав самоуправления, а перечень полномочий будущих представительных органов ограничил узким кругом вопросов. Глава местного самоуправления получил право выносить на местный референдум проект устава о местном самоуправлении, председательствовать на заседаниях нового выборного представительного

органа, не только подписывать его решения, но и иметь право «вето» на эти решения. Глава самоуправления самостоятельно утверждал и структуру администрации.

Главе местного самоуправления и другим должностным лицам администрации разрешалось быть членами соответствующего представительного органа местного самоуправления (в то время как закон «О местном самоуправлении в РСФСР» 1991 г. это запрещал).

Таким образом, президентские указы существенным образом изменили характер взаимодействия представительного органа местного самоуправления и главы администрации (главы местного самоуправления). По существу утвердился приоритет местной администрации, то есть исполнительной власти по отношению к представительной, что противоречило всем основным принципам организации власти.

Существенная особенность «президентской реформы» местного самоуправления состояла в том, что она осуществлялась в условиях, когда уже был выработан, одобрен Конституционным совещанием и 10 ноября опубликован проект новой Конституции Российской Федерации. Более того, указ президента от 22 декабря 1993 г. вступил в силу, когда новая Конституция была уже принята всенародным голосованием 12 декабря.

**Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 г., закрепила основополагающие начала организации и деятельности местного самоуправления, его роль в системе народовластия:**

Статья 12 главы 1 «Основы конституционного строя» гласит: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

В Конституции имеется *глава 8 «О местном самоуправлении»*, которая содержит четыре емких статьи:

Статья 130. 1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Статья 131. 1. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

2. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Статья 132. 1. 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.

2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Статья 133. Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Местного самоуправления касается еще ряд статей Конституции, назовем наиболее важные из них:

«В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности» (ст. 8. п. 2).

Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ст. 24. п. 2).

Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ст. 32. п. 2).

Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (ст. 46. п. 2).

Установление общих принципов организации местного самоуправления, согласно Конституции, находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, на основе этого субъекты издают свои законы, регламентирующие организацию местного самоуправления.

Общие исходные принципы организации местного самоуправления, установленные Конституцией, соответствуют международным стандартам, закрепленным в Европейской Хартии местного самоуправления, принятой в Страсбурге в 1985 г. и ставшей обязательной для России после ее ратификации нашим парламентом в 1998 г.

Между тем *нормотворчество органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении местного самоуправления шло с нарушением положений и норм новой Конституции*, в том числе и по вопросам избирательных прав граждан. Комитет Государственной думы по вопросам самоуправления в июне 1994 г. проанализировал нормативные правовые акты о местном самоуправлении, принятые органами государственной власти около 50 субъектов РФ, и дал перечень нарушений Конституции:

- население лишается права осуществлять местное самоуправление в поселках, городах и сельских поселениях, являющихся центрами районов;

- без учета мнения населения устанавливаются, изменяются границы территорий, в которых осуществляется местное самоуправление;

- граждане, проживающие в поселках, городах и других поселениях, лишаются права избирать органы местного самоуправления и т. д.

Комитет отметил, что на большинстве территорий, на которых должно осуществляться самоуправление, в течение уже полугода

нет никаких избранных гражданами выборных органов. Одной из причин такого положения является несоответствие принятых с октября 1993 г. указов президента о местном самоуправлении принятой Конституции.

В июне 1994 г. Государственная дума приняла Постановление «Об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации». В постановлении констатировалось, что указы президента и нормативные акты субъектов Федерации сыграли известную роль в формировании правовой базы местного самоуправления, однако не были выполнены указы президента от 24 декабря 1993 г. «О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации»; от 24 марта 1994 г. «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления» в части, касающейся приведения актов президента и правительства в соответствие с Конституцией.

Государственная дума предложила президенту как гаранту Конституции, прав и свобод человека и гражданина принять меры по устранению нарушений конституционных прав населения на местное самоуправление, исключив практику переноса выборов, назначения глав местного самоуправления, нормативного регулирования прав местного самоуправления актами исполнительных органов государственной власти.

Совету Федерации предлагалось использовать свои конституционные полномочия для обеспечения прав населения на местное самоуправление, а законодательным органам субъектов привести в соответствие с Конституцией свои нормативные акты.

Новый этап в развитии местного самоуправления начался с принятием Федерального закона ««Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 12 августа 1995 г. Закон принимался с большим трудом. Государственная дума принимала его трижды, дважды отклонял Совет Федерации.

Закон содержал специальную статью «О формировании правовой основы местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом». Правительству РФ предлагалось внести

в Думу законопроекты, обеспечивающие правовую защиту органов местного самоуправления, установить ответственность, в том числе уголовную, за воспрепятствование осуществлению прав граждан на местное самоуправление, включая ответственность за нарушение установленных сроков проведения выборов органов и должностных лиц местного самоуправления. Закон устанавливал срок проведения этих выборов: не позднее, чем через 6 месяцев со дня вступления закона в силу, то есть до 1 марта 1996 г., когда истекали сроки полномочий глав администраций, назначенных на должность главами исполнительной власти субъектов.

Но 17 сентября 1995 г. президент Ельцин издал Указ «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления», которым выборы в органы местного самоуправления были перенесены на декабрь 1996 г. на том основании, что в ряде субъектов еще не завершилось формирование законодательной базы, необходимой для проведения выборов и функционирования органов местного самоуправления. Этот указ вступил в противоречие с федеральным законом 1995 г., и депутатам пришлось вносить поправки в этот закон.

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. имел 8 глав и 62 статьи:

Глава I. Общие положения (ст. 1–11).

Глава II. Территориальные основы местного самоуправления (ст. 12–13).

Глава III. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления (ст. 14–21).

Глава IV. Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления (ст. 22–27).

Глава V. Финансово-экономическая основа местного самоуправления (ст. 28–42).

Глава VI. Гарантии местного самоуправления (ст. 43–46).

Глава VII. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Контроль за их деятельностью (ст. 47–52).

Глава VIII. Заключительные и переходные положения (ст. 53–62).

В первой главе раскрывались основные понятия и термины, относящиеся к местному самоуправлению, в том числе два новых, введенных этим законом: муниципальное образование и муниципальная служба.

**Муниципальное образование** — это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, *в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.*

**Муниципальная служба** — профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий. Время работы на должностях в органах местного самоуправления засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий, в соответствии с законодательством о государственной службе.

*Закон не содержал исчерпывающего (в отличие от закона 1991 г.) перечня территориальных единиц, в пределах которых могло осуществляться местное самоуправление.* Он гласил, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и на иных территориях. Территории муниципальных образований — городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований — устанавливаются в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций. Закон допускал возможность действия местного самоуправления на территории других муниципальных образований, то есть *оставлял этот перечень открытым и не связывал его жестко с административно-территориальным делением.* Субъекты могли сами устанавливать эти территориальные единицы.

Закон 1995 г. гарантировал каждому городскому и сельскому поселению право на самоуправление: «Население городского, сельского поселения не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления». Оно могло быть реализовано путем создания самостоятельного муниципального образования или

присоединения к какому-нибудь муниципальному образованию. В целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства допускалось ограничение прав граждан на осуществление местного самоуправления на отдельных территориях федеральным законом.

Установление и изменение границ муниципального образования, в том числе при образовании, объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований, должно было осуществляться с учетом исторических и иных местных традиций по инициативе а) населения; б) органов местного самоуправления; в) органов государственной власти субъекта РФ. *Установление и изменение границ законом 1995 г. было отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов. Вслед за Конституцией РФ закон провозгласил, что изменение границ муниципального образования не допускается без учета мнения населения соответствующих территорий.*

Территорию муниципального образования должны были составлять земли городских, сельских поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, и другие земли в границах муниципального образования независимо от форм собственности и целевого назначения.

На начало 1997 г. в России было зарегистрировано свыше 13 тыс. муниципальных образований, в том числе 579 городов, 773 поселка, 14 станиц, 16 538 районов (уездов), 10 315 сельских советов и волостей.

*Предметы ведения местного самоуправления для всех муниципальных образований (сельских поселений, городов, районов и др.) устанавливались едиными, без каких-либо различий. Это вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могли наделяться органы местного самоуправления любого муниципального образования.*

*К вопросам местного значения относились (статья 6):*

1) принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;

2) владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;

3) местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;

4) комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;

5) содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений;

6) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, общего и профессионального образования;

7) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;

8) охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;

9) регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;

10) создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;

11) контроль за использованием земель на территории муниципального образования;

12) регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;

13) организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло-, и водоснабжения и канализации;

14) организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;

15) муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;

16) благоустройство и озеленение территории муниципального образования;

17) организация утилизации и переработки бытовых отходов;

18) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

19) организация и содержание муниципальных архивов;

20) организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечения населения услугами связи;

21) создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;

22) создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;

23) сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;

24) организация и содержание муниципальной информационной службы;

25) создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования;

26) создание условий для организации зрелищных мероприятий;

27) создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании;

28) обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;

29) участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования;

30) обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы.

Муниципальные образования имели право принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов РФ, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должно было осуществляться только федеральными законами, законами субъектов РФ с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству, порядок контроля должен был определяться федеральными законами и законами субъектов.

По закону 1995 г. *каждое муниципальное образование должно было иметь свой устав*, в котором указывались бы границы и состав его территории; вопросы местного значения, структура и порядок формирования органов местного самоуправления; их наименование и полномочия; сроки полномочий; виды, порядок принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления; основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц; порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления и т. д.

*Устав муниципального образования должен был разрабатываться муниципальным образованием самостоятельно и мог приниматься двумя способами:* представительным органом местного самоуправления или непосредственно населением на референдуме. Он вступал в силу после его официального опубликования (обнародования).

*Закон 1995 г. разрешил муниципальным образованиям иметь собственную символику* (гербы, эмблемы, флаги, другую символику), отражающую исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции.

Наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований объявлялось обязательным. Наименования органов местного самоуправления устанавливались уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов РФ с учетом национальных, исторических и иных местных традиций.

Численный состав депутатов представительного органа должен был определяться уставом муниципального образования. Срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица *не мог быть меньше двух лет*. Установленный срок полномочий не мог изменяться в течение текущего срока полномочий. Депутатам, главе МО, выборным должностным лицам разрешалось работать на постоянной основе.

В отдельных поселениях полномочия представительного органа местного самоуправления могло выполнять собрание (сход) граждан.

В уставе муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ могла предусматриваться возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

**Закон 1995 г. предусматривал следующие формы участия населения в местном самоуправлении:**

1. *Местный референдум* по вопросам местного значения, решение о проведении которого принимал представительный орган местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования.

2. *Выборы* депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Порядок проведения муниципальных выборов определялся законами субъектов Российской Федерации.

3. В муниципальном образовании для решения вопросов местного значения могли созываться *собрания (сходы) граждан*, правомочные при участии в них более половины жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

4. *Народная правотворческая инициатива в вопросах местного значения*. Проекты правовых актов, внесенные населением в органы местного самоуправления, подлежали обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения — официальному опубликованию (обнародованию).

5. *Обращения граждан, индивидуальные и коллективные*, в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления. Последние обязывались дать ответ по существу в течение одного месяца. Федеральным законом, законом субъекта РФ могла устанавливаться административная ответственность за нарушение сроков и порядка ответа на обращения граждан.

6. *Территориальное общественное самоуправление* — это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного

и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления. В соответствии с уставом муниципального образования указанные органы могли являться юридическими лицами.

Закон гласил, что граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, законам субъектов.

Федеральный закон 1995 г. ввел понятие **минимальный местный бюджет**, который должен обеспечить удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже **минимальных государственных социальных стандартов**. Выполнение этих стандартов должны были гарантировать федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов путем закрепления в доходы местных бюджетов отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов.

Нормы Федерального закона 1995 г. получили развитие в федеральном законодательстве второй половины 1990-х гг. **Вопросы местных финансов регламентировались Федеральным законом от 10 сентября 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»**. Закон определил основные принципы организации местных финансов, установил источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления, основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях и взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами, гарантии финансовых прав органов местного самоуправления. Формирование местного бюджета должно было осуществляться путем применения единой методологии, государственных минимальных стандартов, социальных норм, устанавливаемых органами государственной власти.

**8 января 1998 г. был принят Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»**. Закон дал определение муниципальной должности, подразделил их на две категории: а) выборные; б) иные, замещаемые путем заключения трудового договора. При этом к муниципальной службе была отнесена только

профессиональная деятельность, осуществляемая на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной. Таким образом, депутаты, выборные должностные лица не были отнесены к категории муниципальных служащих.

Закон закрепил основные принципы муниципальной службы, определил принцип ее финансирования за счет средств местного бюджета, закрепил основы статуса муниципального служащего, ограничения, связанные с муниципальной службой, систему федеральных гарантий для муниципальных служащих.

**Весной 2000 г. были внесены поправки в федеральный закон 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».** Они давали *право законодательным органам субъектов распускать представительные органы местного самоуправления, а высшим должностным лицам субъектов отрешать от должности глав муниципальных образований* (за исключением мэров столиц и административных центров, которых мог отрешить только президент). Мотив роспуска или отрешения: неисполнение решения суда об отмене нормативного правового акта, если такое неисполнение повлекло за собой нарушение прав человека или наступление иного вреда. Но существенного эффекта в развитие системы местного самоуправления эти поправки не внесли.

За время действия закона РФ 1991 г. и федерального закона 1995 г. в Российской Федерации было зарегистрировано в качестве муниципальных образований: 427 городов областного (республиканского, краевого и окружного) значения из 590 (72 %); 1 596 районов из 1 856 (83 %); 160 городов районного значения из 499 (33 %); 453 поселка из 1 900 (28 %); 8 407 сельских округов из 24 275 (34 %); а также 197 городских районов и 291 населенный пункт.

С течением времени муниципальные образования на уровне районов были созданы в шести субъектах РФ; на уровне районов и крупных городов — в 37 субъектах; на уровне сельсоветов, поселков и малых городов — в пяти субъектах; на уровне административных районов, городов и сельских округов — в 23 субъектах РФ; на уровне городских районов и округов — в двух субъектах РФ; на уровне городов и сельских округов — в 11 субъектах РФ; не определены территории муниципальных образований либо толь-

ко отдельные территории являлись муниципальными образованиями — в пяти субъектах РФ.

При этом никаких предписаний со стороны федерального законодателя о принципах формирования территориальной основы местного самоуправления не имелось, и субъекты РФ были свободны в ее выборе. Причем в большинстве случаев модели территориальной организации были выбраны неоптимальным образом: там, где необходимо было укрупнение территорий муниципальных образований, они «измельчались», и наоборот.

*На практике местное самоуправление осуществлялось не на всей территории Российской Федерации. В частности, в нормативных актах Республик Адыгея, Башкортостан, Ингушетия, Калмыкия, Коми, Саха (Якутия), Татарстан, Хакасия, Чувашия предусматривалось создание органов «местной государственной власти» вместо органов местного самоуправления. Во многом это было связано с тем, что по Договору о разграничении полномочий между Российской Федерацией и данными республиками общие вопросы организации местного самоуправления из совместного ведения были переданы в ведение республикам.*

Вопрос определения территориальной основы местного самоуправления являлся темой острых дискуссий, в результате которых оформилось две точки зрения: 1) местное самоуправление должно осуществляться на наиболее низком уровне: в поселках и сельских округах. Крупные города и районы — это уровень государственного управления; 2) муниципальными образованиями должны быть крупные города и районное звено, право на местное самоуправление в иных населенных пунктах нужно оставить за их населением, поскольку местное самоуправление несостоятельно без наличия финансовой и экономической базы.

Принцип разделения властей на представительную и исполнительную, соблюдавшийся на федеральном и региональном уровнях, отсутствовал на уровне муниципальном. По закону 1995 г. глава муниципального образования мог одновременно возглавлять представительный орган и местную администрацию. Более того, исполнительные органы местного самоуправления могли вообще не формироваться.

В начале 2000-х гг. большая часть муниципальных образований существовала за счет дотаций и субвенций из бюджетов субъектов Федерации. В Курганской области из 24 муниципальных образований дотационными были все, во Владимирской области из 26 муниципальных образований — дотационных 23, в Саратовской области из 39 муниципальных образований — 36.

Различные муниципальные образования — города, районы, поселки и села — решали одинаковый круг местных вопросов. Все они могли наделяться государственными полномочиями, причем зачастую без предоставления соответствующих материальных и финансовых средств.

Поэтому назрела необходимость вмешательства государства в регулирование организации местного самоуправления в стране. В 2001 г. началась подготовка нового этапа реформирования системы публичной власти. Концепцию новой реформы разрабатывала Комиссия при Президенте РФ по разграничению полномочий в системе публичной власти под руководством заместителя руководителя Администрации Президента Д. Н. Козака. Следует отметить беспрецедентно открытый стиль работы комиссии. В ее состав были включены представители муниципалитетов, на рабочих заседаниях могли присутствовать все заинтересованные лица и участвовать в обсуждении.

Комиссия пришла к выводу о необходимости разработки нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Концепция законопроекта была готова весной 2002 г., в апреле прошла ее презентация в Санкт-Петербурге на международной конференции. Совещания, посвященные обсуждению концепции законопроекта, по инициативе Совета Федерации прошли во всех федеральных округах.

Сам законопроект начал разрабатываться летом 2002 г. В октябре в Госдуме прошли парламентские слушания, в Кремле состоялось заседание Госсовета на тему «О развитии местного самоуправления в Российской Федерации». 31 декабря 2002 г. президент внес законопроект в Госдуму. При его обсуждении вносилось около 150 поправок. 6 октября 2003 г. президент подписал новый федеральный закон, имеющий тоже название, что закон 1995 г.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. состоял уже из 12 глав и 82 статей (закон 1995 г. имел 8 глав и 62 статьи):

Глава 1. Общие положения (ст. 1–9).

Глава 2. Принципы территориальной организации местного самоуправления (ст. 10–13).

Глава 3. Вопросы местного значения (ст. 14–18).

Глава 4. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 19–21).

Глава 5. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления (ст. 22–33).

Глава 6. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления (ст. 34–42).

Глава 7. Муниципальные правовые акты (ст. 43–48).

Глава 8. Экономическая основа местного самоуправления (ст. 49–65).

Глава 9. Межмуниципальное сотрудничество (ст. 66–69).

Глава 10. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью (ст. 70–78).

Глава 11. Особенности организации местного самоуправления (ст. 79–82).

Глава 12. Переходные положения (ст. 83–86).

Федеральный закон 2003 г. устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления. Он призван обеспечить большую самостоятельность муниципальных органов власти в решении вопросов местного значения, повысить ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления за надлежащее исполнение полномочий в рамках их компетенции, усилить государственный контроль за законностью и соблюдением прав и свобод граждан.

Закон 2003 г. устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации

местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления.

*В наибольшей степени меняются территориальные основы местного самоуправления.* Законом поначалу предусматривалось создание пяти видов муниципальных образований: городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения. При этом территории городских и сельских поселений входят в состав территории муниципальных районов, но являются самостоятельными муниципальными образованиями, то есть на данных территориях осуществляется двухуровневое местное самоуправление. Территории городских округов не входят в состав территорий муниципальных районов, там осуществляется одноуровневое местное самоуправление.

Если ранее миллионный город и поселение с числом жителей в несколько сотен человек обладали одинаковыми полномочиями, несмотря на очевидную несопоставимость их экономических, социальных и демографических потенциалов, то *согласно Закону 2003 г. впервые каждый из видов муниципальных образований призван решать присущие только ему вопросы местного значения*, то есть вопросы местного значения поселения не будут совпадать с вопросами местного значения муниципального района и городского округа.

Важным является также то, что различные муниципальные образования будут иметь различные доходные источники, рассчитываемые исходя из их потребностей. Это полностью соответствует часто повторяемому в последнее время одному из принципов административной реформы: «Деньги следуют за полномочиями».

*Существенным изменениям подверглись организационные основы местного самоуправления.* Закон 1995 г. практически не регулировал эту сферу, и существовали десятки возможных схем организации муниципальной власти, обязательным являлось наличие лишь представительного органа местного самоуправления. Закон 2003 г. подробно регулирует систему органов местного самоуправления. Обязательным стало наличие наряду с представительным органом местного самоуправления исполнительно-распорядительного органа (администрации), главы МО. Глава администрации может

не избираться населением, а работать по контракту. Установлена минимальная численность депутатов представительных органов местного самоуправления в зависимости от численности населения. Лишь 10 % из них могут работать на постоянной основе за плату, а не все, как ранее.

*Новый закон расширяет перечень форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, например, появилась такая форма как публичные слушания и органы местного самоуправления обязательно должны проводить их для обсуждения проекта устава МО, внесения дополнений, изменений в него; обсуждать проект местного бюджета и отчет о его исполнении; проекты планов и программ развития муниципального образования, вопрос о преобразовании муниципального образования и др.*

*Закон регулирует целый ряд вопросов, не находивших ранее отражения в федеральном законодательстве, например порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Ранее возникали постоянные споры между органами государственной власти и местного самоуправления по этому вопросу. Закон 2003 г. устанавливает, что госполномочиями могут наделяться только муниципальные районы и городские округа и только на основе издания специального закона об этом. Федеральная власть, наделяя своими полномочиями, издает федеральный закон об этом, госвласть субъекта, передавая свои отдельные полномочия, издает закон субъекта. В этих законах определяются формы контроля органов государственной власти за реализацией переданных ими отдельных государственных полномочий и пределы вмешательства государства в данной сфере.*

С момента издания ныне действующего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. до сентября 2019 г. в него внесено 164 изменения и дополнения, последние вступили в силу 1 сентября 2019 г. Особенно большие изменения касаются принципов территориальной организации местного самоуправления и вопросов местного значения (главы 2 и 3).

### **Контрольные вопросы**

1. В чем отличие Советов как органов местной государственной власти от органов местного самоуправления?
2. Когда исполкомы Советов были заменены администрациями?
3. В чем отличие администраций от исполкомов?
4. В каком законодательном акте было четко заявлено, что органы местного самоуправления не являются органами госвласти, но могут наделяться отдельными государственными полномочиями?
5. Каковы признаки муниципального образования?
6. Что такое муниципальная служба и когда впервые введено это понятие?
7. Какой закон разрешил муниципальным образованиям иметь свою символику?
8. В чем новизна Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»?

## 2. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Закон 2003 г. ввел пять видов муниципальных образований:

- 1) сельское поселение;
- 2) городское поселение;
- 3) муниципальный район;
- 4) городской округ;
- 5) внутригородская территория города федерального значения.

При этом территории городских и сельских поселений, являясь самостоятельными муниципальными образованиями, входят в состав территории муниципального района, то есть на данных территориях осуществляется *двухуровневое местное самоуправление*.

Территории городских округов не входят в состав территорий муниципальных районов, они существуют параллельно. Но административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района (например, Камышлов, являясь городским округом, одновременно является и центром Камышловского муниципального района Свердловской области).

*Наделение городского поселения статусом городского округа* осуществляется законом субъекта РФ при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения всех вопросов местного значения и исполнения ими отдельных государственных полномочий. Городскими округами являются также все города-наукограды и закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО).

Федеральным законом от 27 мая 2014 г. субъектам Российской Федерации разрешено создавать своим законом еще два вида муниципальных образований: *городской округ с внутригородским делением* (в нем внутригородские районы будут являться внутригородскими муниципальными образованиями) и *внутригородской район* — внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением. Таким образом, на территории России может существовать **семь видов муниципальных образований**. К 2018 г. лишь в трех субъектах РФ появились эти новые виды муниципальных образований. В 2014 г. статус городского округа с внутригородским делением приобрел Челябинск (7 внутригородских районов), в 2015 г. — Махачкала (3 района внутри города) и Самара (9 внутригородских районов). В этих городах также стало осуществляться *двухуровневое местное самоуправление*.

Федеральным законом от 01.05.2019 г. введен 8-й вид муниципального образования: *муниципальный округ* — это несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Появление муниципальных округов призвано консолидировать финансовые ресурсы, улучшить финансовую ситуацию сельских и городских населенных пунктов, объединенных в муниципальный округ. Общими будут муниципальная собственность, бюджет, единые выборные органы.

Наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории городов федерального значения осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

*Впервые на федеральном уровне введены достаточно строгие критерии установления границ муниципальных образований.*

*При определении границ сельских поселений стал учитываться критерий плотности населения.* Средняя плотность сельского населения по России — 2,9 чел./км<sup>2</sup>. Выделены территории с *низкой плотностью* населения (в три раза ниже средней по России), территории с *высокой плотностью* (в три раза выше средней по России).

Перечни субъектов и районов с высокой и низкой плотностью населения утверждаются Правительством РФ по представлению государственной власти субъектов и подлежат изменению не чаще, чем раз в пять лет.

Правительство РФ своим распоряжением от 25 мая 2004 г. утвердило перечень субъектов РФ и отдельных районов субъектов РФ (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой плотностью населения; перечень субъектов РФ и отдельных районов субъектов РФ (в существующих границах), относящихся к территориям с высокой плотностью населения. Например, в Приволжском федеральном округе к территориям с низкой плотностью населения отнесены Республика Марий Эл (Килемарский и Юринский районы), Пермская область (Горнозаводский и Красновишерский районы). В том же Приволжском федеральном округе к территориям с высокой плотностью причислены: в Республике Башкортостан 48 районов, в Республике Марий Эл 12 районов; в Республике Мордовия, в Республике Татарстан, в Удмуртской Республике — 22 района, Чувашская Республика, в Кировской области — 7 районов, в Нижегородской области — 33 района, Пензенская, Самарская области полностью, в Саратовской области — 16 районов и полностью — Ульяновская область.

*На территориях с низкой плотностью населения разрешено выделять межселенные территории.* В остальных частях Российской Федерации территория должна полностью разграничиваться между поселениями, и здесь межселенных территорий не может быть.

*Впервые введено требование определенной численности населения для сельского поселения.* Чтобы стать поселением, то есть самостоятельным муниципальным образованием (со своими выборными органами, муниципальной собственностью и бюджетом), в населенном пункте на территории с низкой плотностью населения должно проживать более 1 000 человек; на территории с высокой плотностью населения — более 3 000 человек. Если жителей меньше, то в одно поселение объединяется несколько населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов).

При этом уменьшение численности населения сельских поселений впоследствии менее чем на 50 % относительно минимального

числа не является достаточным основанием для инициирования процедуры изменения границ поселений.

В виде исключения на территории с низкой плотностью населения или трудной доступностью законом субъекта РФ статус сельского поселения может получить сельский населенный пункт с населением и менее 1 000 человек.

Чтобы не было соблазна объединить в одно поселение большое число населенных пунктов, удаленных друг от друга на большие расстояния, *введено правило пешеходной доступности*: чтобы жители любого населенного пункта могли дойти пешком до административного центра поселения и вернуться домой в течение одного рабочего дня, то есть в течение 8 часов.

Границы муниципального района должны устанавливаться с учетом *транспортной доступности*: чтобы можно было на транспорте добраться до административного центра района и вернуться домой в течение рабочего дня. Исключения из этого правила — территории с низкой плотностью населения, отдаленные и труднодоступные местности.

*При формировании территории поселений обязательным является включение в их состав земель* самих населенных пунктов, прилегающих к ним земель общего пользования, территорий традиционного природопользования жителей поселения, рекреационных земель и земель для развития поселения независимо от формы собственности и целевого назначения.

*В состав территории городского поселения может входить* один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями).

*Особые критерии определены для городских поселений, претендующих на статус городского округа.* Это такой уровень развития инфраструктуры, который позволит осуществлять собственные и отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления городского округа. Органы государственной власти субъекта РФ в каждом конкретном случае самосто-

ятельно определяют уровень экономического, социально-культурного и иного развития городского поселения для приобретения им статуса муниципального образования в виде городского округа. Городскими округами являются в России все города-научнограды и закрытые административно-территориальные образования.

*Федеральным законом от 1 мая 2019 г. введены новые требования к статусу городского округа: в составе его городов и (или) иных городских населенных пунктов должно проживать не менее двух третей населения городского округа. При этом в состав территории городского округа могут входить территории сельских населенных пунктов и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа. На территории городского округа плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации (в настоящее время она составляет 6,5 чел. /км<sup>2</sup>).*

До 2025 г. городские округа, не удовлетворяющие этим требованиям, должны быть переведены в статус муниципальных округов.

**В состав территории муниципального округа** входят несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Это требование в соответствии с законами субъектов РФ может не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях, то есть один населенный пункт может составить муниципальный округ. Территорию муниципального округа составляют земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего муниципального округа, а также земли рекреационного назначения.

Административным центром муниципального района или муниципального округа может считаться город или поселок, расположенный на территории городского округа, имеющего с ними общую границу (например, Камышлов, являясь городским округом,

одновременно является и центром Камышловского муниципального района Свердловской области).

Только три вида муниципальных образований — городской округ, муниципальный район и муниципальный округ — могут осуществлять отдельные госполномочия.

Принципы установления границ муниципального образования: территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения, муниципального округа, городского округа. Другими словами, границы населенных пунктов и муниципальных образований не могут пересекаться.

*Изменение границ муниципального образования* осуществляется законом субъекта РФ по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта РФ, федеральных органов государственной власти (по закону 1995 г. федеральная власть изменение границ не инициировала).

Если изменение границ поселения предусматривает отнесение территории отдельных входящих в его состав населенных пунктов к территории других поселений, то необходимо получить согласие населения этих населенных пунктов *путем голосования* и одобрение представительных органов соответствующих поселений.

Изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, осуществляется также с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного *путем голосования* с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов.

*Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования* считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом.

*Согласие населения на изменение границ муниципального образования* считается полученным, если за указанные изменение проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

Изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов или поселений, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений.

Изменение границ городских округов, влекущее переход их отдельных населенных пунктов в состав поселений муниципальных районов, осуществляется с согласия населения поселений, городских округов и муниципальных районов, выраженного их представительными органами.

Изменение границ внутригородских районов осуществляется с учетом мнения населения каждого из внутригородских районов в соответствии с уставом внутригородского района и с согласия населения, выраженного представительным органом городского округа с внутригородским делением.

***Закон ввел новое понятие «преобразование муниципальных образований». Это:***

- 1) объединение нескольких муниципальных образований в одно;
- 2) разделение одного муниципального образования на несколько самостоятельных муниципальных образований;
- 3) наделение сельского поселения статусом городского поселения, городского поселения — статусом сельского поселения;
- 3) наделение городского поселения статусом городского округа, либо лишение городского округа этого статуса;
- 4) наделение городского округа статусом городского округа с внутригородским делением либо лишение его этого статуса;
- 5) выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением;
- 6) присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением.

*Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов РФ. Его инициаторами могут выступать население, органы местного самоуправления, органы госвласти субъектов РФ, федеральные органы государственной власти.*

Объединение двух и более поселений (не влекущее изменения границ иных муниципальных образований) осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений.

Объединение двух и более муниципальных районов (не влекущее изменения границ иных муниципальных образований) осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов.

Также могут объединиться два и более внутригородских района в составе городского округа с внутригородским делением.

Объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия населения данного поселения и городского округа с учетом мнения населения муниципального района, из состава которого исключается указанное поселение, выраженного представительными органами указанных муниципальных образований.

Все поселения муниципального района могут объединиться с городским округом с согласия представительных органов поселений, муниципального района и городского округа.

Поселение, присоединяемое к городскому округу с внутригородским делением, наделяется законом субъекта Российской Федерации статусом внутригородского района.

Наряду с объединением может происходить и разделение муниципальных образований.

Разделение поселения на два и более поселений осуществляется с согласия населения каждого из них путем голосования или на сходах граждан.

Разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района.

Разделение внутригородского района, влекущее образование двух и более внутригородских районов, осуществляется с учетом мнения населения образуемых внутригородских районов в соответствии с уставом разделяемого внутригородского района и с согласия представительного органа городского округа с внутригородским делением.

Выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением осуществляется с согласия населения городского округа с внутригородским делением и муниципального района, в состав которого будет входить указанная территория, в соответствии с их уставами, а также с учетом мнения населения внутригородского района в соответствии с его уставом. Внутригородской район, выделяемый из городского округа с внутригородским делением, наделяется законом субъекта Российской Федерации статусом городского или сельского поселения.

Наделение городского поселения статусом городского округа либо лишение статуса городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации с согласия населения как городского поселения, так и муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение, выраженного представительными органами указанных муниципальных образований.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского и, наоборот, преобразование сельского поселения в городское осуществляется с согласия населения поселения, выраженного его представительным органом.

**В 2007 и 2008 гг. в Федеральный закон 2003 г. внесены новые статьи, регламентирующие порядок упразднения и создания новых поселений на межселенных территориях.** Упразднение поселений допускается на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях при численности населения не более 100 человек. Решение об упразднении поселения принимается на сходе граждан. Территория упраздняемого поселения входит в состав муниципального района в качестве межселенной территории.

Упразднение поселений осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта РФ или федеральных органов государственной власти.

Инициатива населения оформляется решением об упразднении поселения, принятым на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Инициатива органов местного самоуправления, органов

государственной власти оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Упразднение поселений осуществляется с учетом мнения представительного органа муниципального района.

В случае, если в поселении отсутствуют жители, обладающие избирательным правом, органы государственной власти субъекта РФ вправе изменить административно-территориальное устройство субъекта. Упразднить все населенные пункты, входящие в состав поселения, с последующим упразднением поселения. Территория упраздненного поселения включается в состав соседних поселений, имеющих общую границу с упраздняемым поселением, с согласия представительных органов данных поселений. Об этом издается закон субъекта Российской Федерации. На территориях с низкой плотностью сельского населения, в труднодоступных местностях территория упраздненного поселения может быть включена в состав межселенной территории муниципального района.

*На межселенных территориях законом субъекта РФ могут создаваться вновь образованные поселения.* Инициаторами могут быть граждане, проживающие в населенном пункте, расположенном на межселенных территориях, выразившие инициативу на сходе, органы местного самоуправления, органы государственной власти субъектов РФ, федеральные органы государственной власти. Они выносят соответствующие решения об этом. При этом нужно и согласие населения муниципального района, выраженного представительным органом данного муниципального района.

### **Контрольные вопросы**

1. Какие виды муниципальных образований существуют в нашей стране в настоящее время?
2. Чем муниципальный район отличается от муниципального округа?
3. Сколько жителей должно быть в населенном пункте, чтобы он получил статус сельского поселения на территории с низкой плотностью населения, с высокой плотностью населения?
4. При каких условиях городское поселение может получить статус городского округа?

5. Каковы новые требования к наделению муниципального образования статусом городского округа?

6. В каких случаях границы муниципального образования могут быть изменены лишь путем голосования населения?

7. Какой процент жителей должен участвовать в голосовании по изменению границ, чтобы оно считалось состоявшимся?

8. Какой процент участников голосования должен поддержать изменение границ, чтобы оно вступило в силу?

9. Учитывается ли при этом и мнение представительного органа?

10. В каких случаях при изменении границ достаточно мнения представительного органа?

11. Что такое преобразование муниципального образования?

12. Могут ли жители на сходе инициировать упразднение поселения или его создание?

13. Должен ли при этом издаваться закон субъекта РФ?

14. При упразднении поселения в случае отсутствия в его населенных пунктах жителей, имеющих избирательное право, куда входят территории упраздненного поселения?

### 3. ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Вопросы местного значения — это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования (МО), решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. В отличие от закона 1995 г., который устанавливал единый перечень вопросов местного значения для всех муниципальных образований, закон 2003 г. гласит, что **каждый из видов муниципальных образований призван решать присущие только ему вопросы местного значения**, то есть вопросы местного значения поселения не совпадают с вопросами местного значения муниципального района и городского округа. Статьи закона, регламентирующие круг местных вопросов, решаемых тем или иным видом МО, изменяются наиболее часто. С 2015 г. вопросы местного значения стали различаться даже у сельских и городских поселений. Значительная часть вопросов сельских поселений была передана муниципальным районам.

*К вопросам местного значения городского поселения* согласно Федерального закона 2003 г. относятся:

- составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, его утверждение и исполнение, контроль за исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;

— организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством РФ;

— осуществление муниципального контроля за выполнением единой теплоснабжающей организацией мероприятий по строительству, реконструкции, модернизации объектов теплоснабжения, необходимых для развития, повышения надежности и энергетической эффективности системы теплоснабжения;

— дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая функционирование парковок (парковочных мест), контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов;

— создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;

— обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, муниципальный жилищный контроль и иные полномочия в соответствии с жилищным законодательством;

— обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

— создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

— организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности фондов библиотек поселения;

— создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

— сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана этих объектов;

— создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;

— обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;

— создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

— формирование архивных фондов поселения;

— участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному) и транспортированию твердых коммунальных отходов;

— утверждение правил благоустройства территории поселения, контроль за их соблюдением, организация благоустройства, также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения;

— решение о сносе самовольной постройки или приведении ее в соответствие с установленными требованиями;

— присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального значения, местного значения муниципального района), наименований элементам планировочной структуры в границах поселения, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;

— организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

— организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;
- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;
- создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения, осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;
- содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;
- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;
- осуществление в пределах, установленных водным законодательством РФ, полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования;
- осуществление муниципального лесного контроля;
- оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;
- предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, помещения для работы и жилого помещения для него и членов семьи на период выполнения им обязанностей по должности;
- оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям;
- обеспечение выполнения работ по созданию искусственных земельных участков для нужд поселения, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании такого земельного участка;
- осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения;

- участие в выполнении комплексных кадастровых работ в соответствии с ФЗ от 24 июля 2007 г. «О государственном кадастре недвижимости»;

- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения;

- создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения.

***К вопросам местного значения сельского поселения относятся:***

- составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, его утверждение, исполнение, контроль за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения;

- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;

- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;

- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

- создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

- обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;

- формирование архивных фондов поселения;

- утверждение правил благоустройства территории поселения, контроль за их соблюдением, организация благоустройства территории в соответствии с этими правилами;

— присвоение адресов объектам адресации, их изменение, аннулирование, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, местного значения муниципального района), наименований элементам планировочной структуры в границах поселения, их изменение, аннулирование, размещение информации в государственном адресном реестре;

— содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;

— организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;

— оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;

— предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, помещения для работы и жилого помещения для него и членов семьи на период выполнения им обязанностей по должности.

Законами субъекта РФ, уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться и другие вопросы, решаемые городскими поселениями (за исключением мероприятий по территориальной и гражданской обороне, защите от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера).

*Иные вопросы местного значения, предусмотренные для городских поселений, не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений, решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов. В этих случаях данные вопросы являются вопросами местного значения муниципальных районов.*

**Права органов местного самоуправления городского, сельского поселения на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений.** Органы местного самоуправления городского, сельского поселения имеют право на:

- создание музеев поселения;
- совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в поселении нотариуса;
- участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;
- создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории поселения;
- оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории поселения;
- участие в организации и осуществлении мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения;
- создание муниципальной пожарной охраны;
- создание условий для развития туризма;
- оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим общественный контроль за обеспечением прав человека и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания;
- оказание поддержки общественным объединениям инвалидов, а также созданным общероссийскими общественными объединениями инвалидов организациям в соответствии с ФЗ от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»;
- предоставление гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования в соответствии с жилищным законодательством;
- осуществление мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных, обитающих на территории поселения;
- осуществление мероприятий в сфере профилактики правонарушений, предусмотренных ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»;
- оказание содействия развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта;

— осуществление мероприятий по защите прав потребителей, предусмотренных Законом РФ от 7 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей».

*Органы местного самоуправления городского, сельского поселения вправе решать вышеуказанные вопросы, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий, если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов госвласти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ, за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы РФ, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.*

***К вопросам местного значения муниципального района относятся:***

— составление, рассмотрение проекта бюджета муниципального района, его утверждение, исполнение, контроль за исполнением, составление и утверждение отчета о его исполнении;

— установление, изменение, отмена местных налогов и сборов муниципального района;

— владение, пользование, распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района;

— организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений в пределах полномочий, установленных законодательством РФ;

— дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, контроль за их сохранностью, обеспечение безопасности дорожного движения на них;

— создание условий для предоставления транспортных услуг населению, организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района;

— участие в профилактике терроризма и экстремизма, в минимизации и ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального района;

— разработка и осуществление мер по укреплению межнационального и межконфессионального согласия, поддержки и развития языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального района, реализации прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

— участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;

— организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;

— предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, помещения для работы и жилого помещения для него и членов семьи на период выполнения им обязанностей по должности;

— организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;

— организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением финансового обеспечения в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансирование которого осуществляется органами госвласти субъекта РФ), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, осуществление мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья;

— создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального района в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (за исключением

территорий поселений, включенных в перечень территорий, обеспечиваемых медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий);

- участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов;

- утверждение схем территориального планирования муниципального района, документации по планировке территории, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, резервирование и изъятие земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд; контроль за соответствием параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам, допустимостью размещения их на земельном участке, принятие в соответствии с гражданским законодательством РФ решения о сносе самовольной постройки, расположенной на межселенной территории или ее приведении в соответствие с установленными требованиями, решения об изъятии земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства РФ и расположенного на межселенной территории, осуществление сноса этой самовольной постройки или ее приведения в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ; выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного на межселенной территории;

- утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории муниципального района, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных конструкций;

- формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений;

- содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг;
- создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их фондов;
- создание условий для обеспечения поселений в составе муниципального района услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального района, их охрана;
- выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района;
- организация мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- создание, развитие, обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района, контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;
- организация мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального района;
- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;
- создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого

и среднего предпринимательства, поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и волонтерства;

- обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района;

- организация мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью;

- осуществление в пределах, установленных водным законодательством РФ, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

- осуществление муниципального лесного контроля;

- обеспечение выполнения работ по созданию искусственных земельных участков для нужд муниципального района, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании такого участка в соответствии с федеральным законом;

- осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального района;

- присвоение адресов объектам адресации, их изменение, аннулирование, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального, регионального и межмуниципального значения), наименований элементам планировочной структуры в границах межселенной территории, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;

- осуществление муниципального земельного контроля на межселенной территории муниципального района;

- организация выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории в соответствии с ФЗ от 24 июля 2007 г. «О государственном кадастре недвижимости».

*Органы местного самоуправления отдельных поселений могут передать часть своих полномочий органам местного самоуправле-*

*ния муниципального района и, наоборот, власти муниципального района могут поделиться своими полномочиями с поселениями.* В этих случаях заключаются соглашения о передаче части полномочий, при этом должны передаваться и финансовые средства, необходимые на их выполнение.

Соглашения о передаче полномочий должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

Органы местного самоуправления муниципального района обладают всеми правами и полномочиями органов местного самоуправления поселения на межселенных территориях, в том числе по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов.

**Органы местного самоуправления муниципального района имеют права на решение следующих вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения муниципальных районов:**

- создание музеев муниципального района;
- участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;
- создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории муниципального района;
- оказание содействия национально-культурному развитию народов России и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории муниципального района;
- осуществление функций учредителя муниципальных образовательных организаций высшего образования, находящихся в их ведении по состоянию на 31 декабря 2008 г.;
- создание условий для развития туризма;
- оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим общественный контроль за обеспечением прав человека и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания;

- оказание поддержки общественным объединениям инвалидов, организациям, созданным общероссийскими общественными объединениями инвалидов;

- осуществление мероприятий, предусмотренных Федеральным законом «О донорстве крови и ее компонентов»;

- совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в расположенном на межселенной территории населенном пункте нотариуса;

- создание условий для проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами, применение результатов этой независимой оценки качества при оценке деятельности руководителей подведомственных организаций, контроль за принятием мер по устранению недостатков, выявленных по результатам независимой оценки качества условий оказания услуг организациями;

- осуществление мероприятий в сфере профилактики правонарушений, предусмотренных ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»;

- оказание содействия развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта;

- осуществление мероприятий по защите прав потребителей, предусмотренных Законом РФ от 7 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей».

Органы местного самоуправления муниципального района вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ, за счет доходов местных бюджетов (за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы РФ) и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

*Вопросы местного значения городского округа и муниципального округа.* По сравнению с другими видами муниципальных образо-

ваний городские и муниципальные округа решают самый широкий круг местных вопросов. В их ведении все вопросы местного значения, которыми наделены как поселения, так и муниципальные районы (см. выше перечень этих вопросов).

**Права органов местного самоуправления муниципального округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района на решение иных вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения этих муниципальных образований:**

- создание музеев внутригородского района;
- создание муниципальных образовательных организаций высшего образования;
- участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;
- создание муниципальной пожарной охраны;
- создание условий для развития туризма;
- создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории городского округа;
- оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории городского округа;
- оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим общественный контроль за обеспечением прав человека и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания;
- оказание поддержки общественным объединениям инвалидов, а также созданным общероссийскими общественными объединениями инвалидов организациям в соответствии с ФЗ от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»;
- осуществление мероприятий, предусмотренных Федеральным законом «О донорстве крови и ее компонентов»;
- оказание содействия развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта;
- создание условий для организации проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в порядке

и на условиях, которые установлены федеральными законами, а также применение ее результатов при оценке деятельности руководителей подведомственных организаций и осуществление контроля за принятием мер по устранению недостатков, выявленных по результатам независимой оценки качества условий оказания услуг организациями, в соответствии с федеральными законами;

- предоставление гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования в соответствии с жилищным законодательством;

- осуществление мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных, обитающих на территории городского округа;

- осуществление мероприятий в сфере профилактики правонарушений, предусмотренных Федеральным законом «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»;

- осуществление мероприятий по защите прав потребителей, предусмотренных Законом РФ от 7 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей».

Органы местного самоуправления муниципального округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района вправе участвовать в осуществлении иных государственных полномочий, если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ, за счет доходов местных бюджетов (за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы РФ) и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

***Вопросы местного значения внутригородского района:***

- формирование, утверждение, исполнение бюджета внутригородского района, контроль за его исполнением;

- установление, изменение, отмена местных налогов и сборов;

- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах внутригородского района;
- создание условий для обеспечения жителей внутригородского района услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры;
- обеспечение условий для развития на территории внутригородского района физической культуры, школьного спорта и массового спорта;
- создание условий для массового отдыха жителей внутригородского района и организация обустройства мест массового отдыха населения;
- формирование и содержание архива внутригородского района;
- утверждение правил благоустройства территории внутригородского района, контроль за их соблюдением, организация благоустройства территории в соответствии с этими правилами;
- создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, благотворительной деятельности и волонтерству;
- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью;
- оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин.

Законами субъекта РФ и уставом городского округа с внутригородским делением и принятым в соответствии с ними уставом внутригородского района за внутригородскими районами могут закрепляться и иные вопросы из числа установленных вопросов местного значения городских округов.

Законами субъекта РФ могут разграничиваться и полномочия между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органами местного самоуправления внутригородских районов.

Состав муниципального имущества внутригородских районов определяется законами субъектов РФ и принятыми в соответствии с ними уставами городских округов с внутригородским делением и уставами внутригородских районов в соответствии с перечнем вопросов местного значения, установленным для внутригородских районов настоящим Федеральным законом и законами субъектов РФ.

Источники доходов местных бюджетов внутригородских районов определяются законами субъектов РФ и принятыми в соответствии с ними уставами городских округов с внутригородским делением и уставами внутригородских районов исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

### **Контрольные вопросы**

1. Какие дополнительные вопросы местного значения решают городские поселения по сравнению с сельскими поселениями?
2. Какие дополнительные вопросы местного значения муниципальный район решает по сравнению с поселениями?
3. Какие вопросы местного значения общие для поселений и муниципальных районов?
4. Может ли муниципальный район передать решение части своих местных вопросов поселению или наоборот?
5. В каких документах это будет зафиксировано?
6. Какие вопросы местного значения решают органы местного самоуправления внутригородского района?
7. Какие вопросы, не отнесенные к местным, имеют право решать органы местного самоуправления разных видов муниципальных образований?
8. Каким документом могут разграничиваться полномочия органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органов местного самоуправления внутригородских районов?
9. Что берется за основу при разграничении состава имущества городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов?
10. Какие документы будут определять источники доходов этих двух видов муниципальных образований?

## **4. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО РЕШЕНИЮ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают следующими полномочиями:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;
- установление официальных символов муниципального образования;
- создание муниципальных предприятий и учреждений, финансовое обеспечение их деятельности и выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;
- установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;
- организация теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения;
- разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры поселений и городских округов, требования к которым устанавливаются Правительством РФ;
- утверждение и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности,

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

— стратегическое планирование, предусмотренное Федеральным законом от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

— подготовка и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

— организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, предоставление этих данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством РФ;

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

— осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

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

— иными полномочиями в соответствии с настоящим Федеральным законом, уставами муниципальных образований.

Законами субъекта РФ в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Такие законы субъекта РФ вступают в силу с начала очередного финансового года.

Не допускается отнесение к полномочиям органов госвласти субъекта РФ полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования.

Органы местного самоуправления поселений, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов вправе в соответствии с уставами муниципальных образований принимать решение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых работ (в том числе дежурств) в целях решения вопросов местного значения. К социально значимым работам могут быть отнесены только работы, не требующие специальной профессиональной подготовки.

К выполнению социально значимых работ могут привлекаться совершеннолетние трудоспособные жители в свободное от основной работы или учебы время на безвозмездной основе не более чем один раз в три месяца. Продолжительность таких работ не может составлять более четырех часов подряд.

Полномочия органов местного самоуправления осуществляются органами местного самоуправления муниципальных образований самостоятельно. Подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или

должностному лицу другого муниципального образования не допускается.

### **Контрольные вопросы**

1. Каковы полномочия органов местного самоуправления в отношении муниципальных предприятий и учреждений?
2. Каковы полномочия по регулированию тарифов на товары и услуги?
3. Назовите лиц, для которых органы местного самоуправления полномочны организовать профессиональное образование и дополнительное профессиональное образование?
4. Каковы условия привлечения граждан к выполнению социально значимых работ?
5. Органы и должностные лица поселения подчинены органам и должностным лицам муниципального района?
6. Допускается ли перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ и на какой срок?
7. В каких сферах полномочия органов местного самоуправления недопустимо передавать органам государственной власти субъектов РФ?

## 5. НАДЕЛЕНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ

Полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным Федеральным законом 2003 г. к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

*Наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может как федеральная власть, так и госвласть субъекта, причем только путем издания специального закона.* Если эти полномочия передает федеральная власть, то издается федеральный закон, если госвласть субъекта РФ — издается закон субъекта. Наделение государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Отдельные государственные полномочия могут передаваться органам местного самоуправления двух видов МО — муниципальных районов и городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта. Госполномочия могут передаваться им на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

При этом федеральная власть и госвласть субъекта РФ должна профинансировать исполнение этих отдельных госполномочий: перечислить из своих бюджетов в бюджет городского округа и муниципального района *субвенции*.

Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им госполномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

На практике органы госвласти субъектов РФ передают органам местного самоуправления полномочия в сфере:

- государственной регистрации актов гражданского состояния;
- лицензирование розничной продажи алкогольной продукции;
- социальной поддержке населения, опеке и попечительству и др.

*Федеральный закон, закон субъекта РФ, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными госполномочиями, должны содержать:*

1) вид или наименование муниципального образования, органы которого наделяются полномочиями;

2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении этих полномочий;

3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

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

5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении отдельных госполномочий;

6) порядок контроля со стороны органов госвласти за осуществлением этих полномочий и наименования органов, осуществляющих этот контроль;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Положения федеральных законов, законов субъектов РФ, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, *вводятся в действие ежегодно* соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта РФ о бюджете субъекта на очередной финансовый год.

Органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

*Органы госвласти контролируют осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий, использование предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.*

Органы местного самоуправления и должностные лица обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных госполномочий.

В случае выявления нарушений уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами и должностными лицами местного самоуправления. Эти предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

### **Контрольные вопросы**

1. Какие вопросы относятся к отдельным государственным полномочиям, которыми могут наделяться органы местного самоуправления?
2. Государственные органы какого уровня могут передавать госполномочия органам местного самоуправления?
3. Какой при этом издается документ?
4. Какие вопросы обязательно должны отражаться в этом документе?
5. Как часто издается такой закон?
6. Контролируется ли выполнение госполномочий государством?

## 6. ФОРМЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### Местный референдум

Это одна из форм непосредственного выражения народовластия. Посредством референдума население муниципального образования может самостоятельно принимать решения по значимым вопросам, которые затрагивают интересы его жизни и быта.

Местный референдум проводится на всей территории муниципального образования.

Инициаторами его проведения могут выступать:

- 1) граждане, имеющие право на участие в референдуме;
- 2) избирательные объединения, иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;
- 3) представительный орган муниципального образования и глава местной администрации совместно.

Граждане, избирательные и иные общественные объединения должны собрать подписи в поддержку проведения референдум. Количество подписей устанавливается законом субъекта РФ, но не может превышать 5 % от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления документов, на основании которых назначается местный референдум.

В случае, если местный референдум не назначен представительным органом МО в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта РФ, избирательной комиссии субъекта РФ или прокурора. Назначенный судом референдум организуется избирательной комиссией муниципального образования, а обеспечивает его проведение исполнительный орган государственной власти субъекта РФ или иной орган, на который суд возложит обеспечение его проведения.

В местном референдуме имеют право участвовать все граждане Российской Федерации, проживающие в границах муниципального образования.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

*Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению* на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования.

Решение о проведении местного референдума, а также принятое на местном референдуме решение может быть обжаловано в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти.

Гарантии прав граждан на участие в местном референдуме, порядок его подготовки и проведения устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ.

### **Муниципальные выборы**

Муниципальные выборы проводятся с целью избрать депутатов представительного органа местного самоуправления, выборов

должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Муниципальные выборы назначает представительный орган муниципального образования в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. В случаях, установленных федеральным законом, муниципальные выборы назначаются соответствующей избирательной комиссией муниципального образования или судом.

Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ. Законом субъекта устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. Законом субъекта РФ могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. Под избирательной системой понимаются условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов — допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

Итоги муниципальных выборов подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

**Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования**

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ.

Основания для отзыва и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования.

Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. *Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).*

В случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, в целях получения согласия населения при изменении границ муниципального образования, преобразовании муниципального образования проводится голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

*Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории. Назначается оно представительным органом МО и считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом.*

Согласие населения на изменение границ муниципального образования или его преобразование считается полученным, если за это проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или его части.

Итоги голосования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

## Сход граждан

В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. Сход может проводиться и в поселениях, где проживает более 100, но не более 300 избирателей, если это предусматривается уставом. Сход правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования.

Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек.

Проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации.

Участие в сходе выборных лиц местного самоуправления является обязательным.

На сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан.

Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

На основе дополнений, внесенных в ФЗ 2003 г., сход граждан может проводиться:

1) в населенном пункте по вопросу изменения границ поселения (муниципального района), в состав которого входит этот населенный пункт, в случае отнесения его к территории другого поселения (муниципального района);

2) в населенном пункте, входящем в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, городского округа либо расположенном на межселенной территории в муниципальном районе, по вопросу введения и использования средств самообложения граждан на территории данного населенного пункта;

3) в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, в целях выдвижения инициативы населения по вопросам организации и осуществления местного самоуправления;

4) в сельском поселении, расположенном на территории с низкой плотностью населения или в труднодоступной местности, если численность населения составляет не более 100 человек, по вопросу об упразднении поселения;

5) в сельском населенном пункте по вопросу избрания старосты или досрочного прекращения его полномочий;

6) в сельском населенном пункте в целях выдвижения кандидатур в состав конкурсной комиссии при проведении конкурса на замещение должности муниципальной службы в случаях, предусмотренных законодательством РФ о муниципальной службе.

### **Правотворческая инициатива граждан**

С правотворческой инициативой может выступить группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Минимальная численность инициативной группы граждан, устанавливаемая этим нормативным актом, *не может превышать 3 % от числа жителей* муниципального образования, обладающих избирательным правом.

В случае отсутствия такого нормативного правового акта представительного органа принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляются в соответствии с федеральным законом 2003 г.

Проект муниципального правового акта, внесенный по инициативе граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом, к компетенции

которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения.

Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта.

Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

### **Территориальное общественное самоуправление**

Под территориальным общественным самоуправлением понимается *самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории* поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление (ТОС), устанавливаются представительным органом МО по предложению населения, проживающего на данной территории.

Оно может осуществляться в пределах следующих территорий: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением и т. д.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.

Органы ТОС избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации его устава уполномоченным органом местного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в форме некоммерческой организации.

Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие *не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста.*

Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие *не менее двух третей избранных на собраниях делегатов, представляющих не менее одной трети жителей* соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста.

К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, относятся:

- 1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления;
- 2) принятие устава ТОС, внесение в него изменений и дополнений;
- 3) избрание органов территориального общественного самоуправления;
- 4) определение основных направлений деятельности ТОС;
- 5) утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;
- 6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления:

- 1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;
- 2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;
- 3) могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей

граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами ТОС и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;

4) вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

В уставе территориального общественного самоуправления устанавливаются:

- 1) территория, на которой оно осуществляется;
- 2) цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления;
- 3) порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления;
- 4) порядок принятия решений;
- 5) порядок приобретения имущества, порядок пользования и распоряжения им и финансовыми средствами;
- 6) порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

В апреле 2018 г. в ФЗ 2003 г. внесены дополнения, касающиеся *старосты сельского населенного пункта*. Он может назначаться для организации взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов местного значения в этом населенном пункте, расположенном в поселении, городском округе или на межселенной территории. Староста назначается представительным органом МО, в состав которого входит сельский населенный пункт, по представлению схода граждан этого населенного пункта из числа лиц, прожива-

ющих на его территории и обладающих активным избирательным правом.

Старостой сельского населенного пункта не может назначаться лицо, замещающее государственную или муниципальную должность, должность государственной гражданской или муниципальной службы; признанное судом недееспособным или ограниченно дееспособным; имеющее непогашенную или неснятую судимость.

Срок полномочий старосты устанавливается уставом МО и не может быть менее 2 и более 5 лет. Его полномочия могут быть прекращены досрочно решением представительного органа МО по представлению схода граждан сельского населенного пункта, а также в случаях, установленных п. 1–7 ч. 10 ст. 40 ФЗ 2003 г.

Староста для решения возложенных на него задач:

1) взаимодействует с органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями и иными организациями по вопросам местного значения в сельском населенном пункте;

2) взаимодействует с населением, участвует в сходах, собраниях, конференциях граждан, направляет по их результатам обращения и предложения, в том числе оформленные в виде проектов муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению органами местного самоуправления;

3) информирует жителей по вопросам местного самоуправления, содействует в доведении до их сведения иной информации, полученной от органов местного самоуправления;

4) содействует органам местного самоуправления в организации и проведении публичных слушаний и общественных обсуждений, обнародовании их результатов в сельском населенном пункте;

5) осуществляет иные полномочия и права, предусмотренные уставом МО и (или) нормативным правовым актом представительного органа, в соответствии с законом субъекта РФ.

### **Публичные слушания, общественные обсуждения**

Публичные слушания проводятся представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования *для обсуждения проектов муниципальных правовых актов*

*по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования.*

Инициаторами их проведения могут быть главы администрации и сами граждане.

Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы МО или главы администрации — главой муниципального образования.

На публичные слушания должны выноситься:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда вносятся изменения в форме точного воспроизведения положений Конституции РФ, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта РФ в целях приведения устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами;

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

3) проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

4) вопросы о преобразовании муниципального образования (за исключением случаев, когда требуется голосование населения или решение схода).

Порядок организации и проведения этих публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

По проектам генеральных планов, проектам: правил землепользования и застройки, планировки территории и ее межевания, правил благоустройства территорий, (проектам, предусматриваю-

щим внесение изменений в один из этих утвержденных документов), проектам решений: о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросам изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки *проводятся общественные обсуждения или публичные слушания*. Порядок их организации и проведения определяется уставом МО и (или) нормативным правовым актом представительного органа МО с учетом положений законодательства о градостроительной деятельности.

В поселении, в котором полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, публичные слушания и общественные обсуждения могут не проводиться по проектам муниципальных правовых актов и вопросам, решения по которым принимаются сходом граждан.

### **Собрание граждан**

Для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории МО могут проводиться собрания граждан.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа, главы МО, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан, проводимое по инициативе населения, назначается представительным органом в порядке, установленном уставом МО.

Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан может принимать обращения к органам местного самоуправления и его должностным лицам, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами, к компетенции которых относится решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.

Порядок назначения и проведения собрания граждан, а также его полномочия определяются Федеральным законом 2003 г., уставом МО и (или) нормативными правовыми актами представительного органа, уставом территориального общественного самоуправления.

Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

### **Конференция граждан (собрание делегатов)**

Полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов) в случаях, предусмотренных уставом МО, нормативными правовыми актами его представительного органа, уставом территориального общественного самоуправления.

Порядок назначения и проведения конференции граждан (собрания делегатов), избрания делегатов определяется этими документами.

Итоги конференции граждан (собрания делегатов) подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

### **Опрос граждан**

Опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти.

Результаты опроса носят *рекомендательный характер*.

В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

Опрос граждан проводится по инициативе:

1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования — по вопросам местного значения;

2) органов госвласти субъектов РФ — для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа.

Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования. В нем устанавливаются:

- 1) дата и сроки проведения опроса;
- 2) формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса;
- 3) методика проведения опроса;
- 4) форма опросного листа;
- 5) минимальная численность жителей, участвующих в опросе.

Жители должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан, осуществляется:

- 1) за счет средств местного бюджета — при проведении опроса по инициативе органов местного самоуправления;
- 2) за счет средств бюджета субъекта РФ — при проведении опроса по инициативе его органов государственной власти.

### **Обращения граждан в органы местного самоуправления**

Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления.

Должностные лица местного самоуправления обязаны дать письменный ответ по существу обращений граждан в органы местного самоуправления в течение одного месяца.

Обращения граждан подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

За нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан должностные лица местного самоуправления несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Население муниципального образования может участвовать в осуществлении местного самоуправления и в иных формах, не противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

Государственные органы и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны содействовать участию населения в осуществлении местного самоуправления.

### **Контрольные вопросы**

1. Какие новые формы участия населения в местном самоуправлении введены Федеральным законом 2003 г. по сравнению с аналогичным законом 1995 г.?

2. Какое количество подписей нужно собрать, чтобы инициировать проведение референдума населением?

3. Кто может обращаться в суд по вопросу назначения референдума, если представительный орган отказывается это сделать?

4. Кто назначает и проводит муниципальные выборы?

5. Каковы основания для отзыва депутата, выборного должностного лица местного самоуправления и какой процент голосов избирателей нужно получить для отзыва?

6. Какая часть жителей должна участвовать в голосовании об изменении границ МО, чтобы считать голосование состоявшимся?

7. Сколько участников голосования должно поддержать изменение границ, чтобы вопрос получил положительное решение?

8. При каких условиях правомочен сход граждан?

9. Кто вправе его созвать?

10. Какой максимальный процент населения МО может составить инициативную группу, обращающуюся с правотворческой инициативой — проектом решения или постановления?

11. В течение какого срока орган или должностное лицо местного самоуправления обязано рассмотреть внесенный гражданами проект?

12. Что такое территориальное общественное самоуправление?

13. В пределах каких территорий оно осуществляется и в каких формах?

14. Должно ли территориальное общественное самоуправление иметь свой устав?

15. Каковы полномочия собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление?

16. С какой целью и по чьей инициативе могут проводиться публичные слушания?

17. Какие вопросы подлежат обязательному вынесению на публичные слушания?

18. По каким вопросам могут проводиться общественные обсуждения?

19. Кто назначает собрание граждан по инициативе населения?

20. В какой форме участники собрания могут взаимодействовать с органами и должностными лицами местного самоуправления?

21. С какой целью проводится опрос граждан и по чьей инициативе?

22. В течение какого срока должностные лица местного самоуправления должны дать письменный ответ на индивидуальные или коллективные обращения граждан?

## **7. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **Структура органов местного самоуправления**

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом МО и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие представительного органа, главы муниципального образования, местной администрации является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом 2003 г. Так, в небольшом поселении сход граждан осуществляет полномочия представительного органа.

В муниципальном районе и поселении, являющемся его центром, согласно их уставов, администрация муниципального района может исполнять и полномочия администрации поселения. В этом случае глава поселения входит в состав представительного органа поселения и является его председателем.

В сельском поселении, внутригородском МО города федерального значения, согласно их уставов, глава муниципального образования может возглавлять одновременно как администрацию, так и представительный орган, быть его председателем.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, иные

вопросы их организации и деятельности определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ.

Наименования представительного органа, главы муниципального образования, местной администрации устанавливаются законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций. Так, представительные органы местного самоуправления в субъектах РФ называются думами, советами, советами депутатов, муниципальными советами, муниципальными собраниями, собраниями представителей, в республиках — радами, курултаями, хуралами и т. п.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

*Структура органов местного самоуправления в случае образования на межселенных территориях нового муниципального образования или в случае преобразования существующего муниципального образования определяется населением на местном референдуме или представительным органом муниципального образования (сходом) и закрепляется в уставе муниципального образования.*

Проведение местного референдума или схода граждан по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования обеспечивают органы государственной власти субъекта РФ при наличии соответствующей инициативы жителей.

Местный референдум по определению структуры органов местного самоуправления вновь образованного МО проводится в случае, если в течение месяца со дня вступления в силу закона субъекта РФ об установлении границ этого МО с инициативой о проведении местного референдума выступила группа жителей, обладающих избирательным правом. Эта группа должна организовать сбор подписей жителей (не менее 3 % от их общей численности) и представить подписные листы в избирательную комиссию субъекта РФ. Избирательная комиссия субъекта формирует избирательную комиссию МО, которая проверяет подлинность собранных подписей, назначает дату проведения референдума. Проведение референдума может быть поручено и территориальной избирательной комиссии. Материально-техническое обеспечение референдума осуществляет исполнительный орган госвласти субъекта РФ.

В решении, принимаемом на местном референдуме (сходе граждан), устанавливаются:

- 1) структура (перечень) и наименования органов местного самоуправления;
- 2) порядок избрания и полномочия главы муниципального образования.

При отсутствии инициативы граждан о проведении референдума структуру органов местного самоуправления определяет представительный орган нового муниципального образования после его избрания.

Финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.

### **Представительный орган муниципального образования**

Представительный орган состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Он может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

Представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет до 300 человек. В этом случае полномочия представительного органа выполняет сход граждан.

Численность и срок полномочий депутатов представительного органа поселения определяются населением на сходе граждан. В случае отсутствия инициативы граждан о проведении такого схода численность и срок полномочий депутатов представительного органа поселения первого созыва устанавливаются законом субъекта РФ.

Представительный орган муниципального района:

- 1) может избираться населением на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района;
- 2) может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов этих

поселений, избранных представительным органом каждого поселения из своего состава по равной норме, независимо от численности населения, например по два депутата. Законом субъекта РФ, уставами муниципального района и поселений может предусматриваться представительство поселений и исходя из численности населения поселения. В поселениях, где действует сход граждан, он будет избирать депутатов в представительный орган муниципального района.

Представительный орган городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта РФ и его уставом может формироваться также двумя способами: 1) избираться населением на муниципальных выборах; 2) избираться из состава депутатов представительных органов внутригородских районов равно, независимо от численности населения внутригородских районов, либо с учетом его численности.

Численность депутатов представительного органа определяется уставом муниципального образования, но *Федеральный закон 2003 г. устанавливает минимальную численность депутатов.*

В поселении, городском округе число депутатов не может быть менее:

- 7 человек — при численности населения менее 1000 человек;
- 10 человек — при численности населения от 1000 до 10 000 человек;
- 15 человек — при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;
- 20 человек — при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;
- 25 человек — при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;
- 35 человек — при численности населения свыше 500 000 человек.

Число депутатов представительного органа муниципального района не может быть менее 15 человек.

В представительном органе внутригородской территории города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь) — не менее 10 человек.

*В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:*

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;
- 4) утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, об установлении тарифов на их услуги;
- 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- 10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку;
- 11) утверждение правил благоустройства территории муниципального образования.

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе МО органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Основной формой работы представительного органа являются заседания, они проводятся не реже одного раза в три месяца. Являются правомочными при наличии 50 % депутатов. По основным вопросам своей деятельности представительные органы создают постоянные и временные комиссии.

Нормативные правовые акты представительного органа принимаются в форме решений. Вопросы, касающиеся установления, изменения, отмены местных налогов и сборов, расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа только по инициативе главы местной администрации или при наличии его заключения.

Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе МО для подписания и обнародования. Глава муниципального образования, являющийся главой местной администрации, имеет право отклонить этот нормативный правовой акт, в течение 10 дней возвратить в представительный орган с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений.

Если глава МО отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом, который может настоять на своей редакции  $\frac{2}{3}$  голосов от установленной численности депутатов. В этом случае глава МО обязан подписать его в течение семи дней и обнародовать.

Организацию деятельности представительного органа осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если указанное должностное лицо является главой местной администрации, — председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

Депутаты, избранные в составе списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), входят в депутатские объединения (во фракции) и не вправе выйти из них, быть членом другой политической партии. Во фракции могут входить и депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам. Они также могут быть членами только той партии,

во фракцию которой входят. Несоблюдение этих требований влечет за собой прекращение депутатских полномочий.

### **Глава муниципального образования**

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом МО собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ и уставом МО может избираться: 1) на муниципальных выборах; 2) представительным органом из своего состава; 3) представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В поселении, где полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, глава МО избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации:

- в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

- в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя или возглавляет местную администрацию (в этом случае его депутатские полномочия прекращаются);

- не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа и полномочия главы местной администрации.

Эти ограничения не распространяются на сельское поселение и внутригородскую территорию города федерального значения, в котором глава МО согласно уставу может возглавлять и администрацию, и представительный орган и оставаться его депутатом, если избран из их числа.

В случае избрания главы МО представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, он возглавляет местную администрацию.

*Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы МО устанавливается представительным органом муниципального образования. Предусматривается опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса, формирование конкурсной комиссии.*

Общее число ее членов устанавливается представительным органом муниципального образования. Половина членов назначается представительным органом МО, другая половина — высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа госвласти субъекта). В поселении, во внутригородском районе — вторая половина членов назначается главой соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

Условиями конкурса могут предусматриваться требования к профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам к кандидатам на пост главы МО, предпочтительным для исполнения им полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных госполномочий. Представительному органу для проведения голосования по кандидатурам на должность главы МО представляется не менее двух зарегистрированных конкурсной комиссией кандидатов.

Уставом муниципального образования могут устанавливаться ограничения, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы МО более определенного количества сроков подряд.

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий:

1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

5) обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ.

Глава муниципального образования должен соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральными законами «О противодействии коррупции» 2008 г., «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» 2012 г., «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» 2013 г.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Он представляет представительному органу ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в случае, если возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) удаления в отставку в соответствии со ст. 74.1 Федерального закона 2003 г.;
- 4) отрешения от должности в соответствии со ст. 74 настоящего федерального закона;
- 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 РФ на постоянное место жительства;

9) прекращения гражданства РФ, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления; приобретения гражданства иностранного государства либо получения вида на жительство или другого документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора РФ;

10) отзыва избирателями;

11) установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования.

Полномочия главы муниципального района, главы городского округа прекращаются досрочно также в связи с утратой доверия президента РФ в случаях:

1) несоблюдения главой МО, их супругами и несовершеннолетними детьми запрета, установленного федеральным законом открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках за пределами РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами;

2) установления в отношении избранных на муниципальных выборах глав муниципального района, городского и муниципального округов фактов открытия или наличия таких счетов (вкладов) и т. д. в период, когда они были зарегистрированы в качестве кандидатов на выборах.

### **Местная администрация**

Местная администрация — это исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, наделяется уставом МО полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

*Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение этой должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования, но не менее, чем на два года и не более чем на пять лет.*

Условия контракта для главы местной администрации утверждаются представительным органом местного самоуправления в части, касающейся полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта РФ — в части, касающейся отдельных госполномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

*Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации, как и главы МО, устанавливается представительным органом муниципального образования. Обязательно предусматривается опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса.*

Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования.

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом МО из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Контракт с главой местной администрации заключает глава муниципального образования.

Глава местной администрации, назначенный по контракту, подконтролен и подотчетен представительному органу МО, представляет ему ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, обеспечивает работу администрации по решению вопросов местного значения и отдельных госполномочий.

Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключе-

нием педагогической, научной и другой творческой деятельности. Он должен соблюдать те же ограничения и запреты, что и глава МО.

*Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.* В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации (департаменты, отделы, управления — экономического развития, здравоохранения, образования, культуры, молодежной политики и т. п.)

Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) расторжения контракта;
- 4) отрешения от должности;
- 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 РФ на постоянное место жительства;
- 9) прекращения гражданства РФ, гражданства иностранного государства — участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, получения вида на жительство на территории иностранного государства;
- 10) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу.

*Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:*

- 1) представительного органа или главы МО — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения, а также в связи с несоблюдением ограничений, связанных с должностью;

2) руководителя высшего исполнительного органа госвласти субъекта РФ — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, и несоблюдением ограничений по должности;

3) главы местной администрации — в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта РФ;

4) высшего должностного лица субъекта РФ в судебном порядке в связи с несоблюдением главой администрации ограничений, запретов, неисполнением обязанностей, установленных федеральными законами «О противодействии коррупции» 2008 г., «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» 2012 г., «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» 2013 г., выявленными в результате проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В случае досрочного прекращения полномочий главы администрации либо применения к нему по решению суда мер процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления или уполномоченный муниципальный служащий, определяемые в соответствии с уставом МО.

### **Контрольно-счетный орган муниципального образования**

Этот орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и другие) образуется представительным органом в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Порядок его организации и деятельности определяется Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», Бюджетным кодексом РФ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, муниципальными нормативными правовыми актами. В случаях, установленных федеральными законами, правовое регулирование осуществляется также законами субъекта РФ.

### **Избирательная комиссия муниципального образования**

Избирательная комиссия муниципального образования подготавливает и проводит муниципальные выборы, местный референдум, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования.

Избирательная комиссия является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления.

Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий муниципальных образований устанавливаются федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ, а также уставами муниципальных образований.

### **Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления**

Депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий.

Срок их полномочий устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва.

Полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица. Выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе.

Если по федеральному закону 1995 г. на постоянной основе могли работать все депутаты представительного органа МО, то по закону 2003 г. — не более 10 % депутатов от установленной численности представительного органа, если численность депутатов менее 10 человек — 1 депутат. Работа депутатов на постоянной основе предполагает, что она является единственным видом трудовой деятельности, и они получают за нее денежное вознаграждение.

Выборные должностные лица местного самоуправления не могут быть депутатами Государственной думы, членами Совета Федерации Федерального Собрания РФ, депутатами законодательных (представительных) органов госвласти субъектов РФ, занимать иные государственные должности РФ и ее субъектов, должности государственной гражданской службы и должности муниципальной службы.

Депутаты представительного органа МО не могут одновременно исполнять полномочия выборных должностных лиц местного самоуправления, замещать должности руководителей муниципальных органов, муниципальных учреждений и предприятий, за исключением случаев, установленных федеральным законом 2003 г.

Выборные должностные лица местного самоуправления не могут одновременно замещать должности руководителей муниципальных органов, муниципальных учреждений и предприятий.

Осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления *не вправе заниматься* предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении объединений МО, политической партией, участия в съезде (конференции), собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов,

садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости), заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой. Но эта деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством РФ.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, иное лицо, замещающее муниципальную должность, должны соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены федеральными законами от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

Проверка достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых этими лицами, проводится по решению высшего должностного лица субъекта РФ в порядке, установленном законом субъекта РФ. При выявлении фактов несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных соответствующими федеральными законами, высшее должностное лицо субъекта РФ обращается с заявлением о досрочном прекращении полномочий этих лиц в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд.

Сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленные лицами, замещающими муниципальные должности, размещаются на официальных сайтах органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и (или) предоставляются для опубли-

кования средствам массовой информации в порядке, определяемом муниципальными правовыми актами.

Гарантии прав депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении их иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, при проведении оперативно-розыскных мероприятий занимаемого ими жилого и (или) служебного помещения, их багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых ими средств связи, принадлежащих им документов, устанавливаются федеральными законами.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие их статусу, в том числе по истечении срока их полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда эти лица допустили публичные оскорбления, клевету или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 4) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 5) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 6) выезда за пределы России на постоянное место жительства;
- 7) прекращения гражданства РФ или иностранного государства — участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретение гражданства

иностранного государства, не являющегося участником этого договора, или вида на жительство;

8) отзыва избирателями;

9) досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления;

9) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;

10) в иных случаях, установленных федеральным законом 2003 г.

### **Контрольные вопросы**

1. Какие органы местного самоуправления обязательны по Федеральному закону 2003 г.?

2. Как устанавливаются наименования этих органов?

3. В каких случаях и формах население само может определять структуру органов местного самоуправления?

4. Какие варианты формирования представительного органа муниципального района существуют?

5. Как закон 2003 г. регламентирует численность депутатов представительного органа и оплату их труда?

6. Какова компетенция представительного органа местного самоуправления?

7. Какие органы может возглавлять глава муниципального образования?

8. Полномочия главы муниципального образования?

9. Кому подотчетен и подконтролен глава муниципального образования?

10. Как заключается контракт с главой администрации?

11. Как можно расторгнуть этот контракт?

12. Каковы задачи контрольного органа?

13. На какой срок могут избираться депутаты представительного органа?

14. Какие ограничения и запреты должны соблюдать депутаты представительного органа, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления?

## 8. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

### **Система муниципальных правовых актов**

В систему муниципальных правовых актов входят:

- 1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- 2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- 3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом МО.

Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

*Представительный орган* муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции, *принимает решения*, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, решение об удалении главы МО в отставку, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа и по иным вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта РФ, уставом МО.

Решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов, если иное не установлено Федеральным законом 2003 г. В случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа, его голос учитывается при принятии решений как голос депутата представительного органа.

*Глава муниципального образования в пределах своих полномочий издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования, если является его председателем, или постановления и распоряжения администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных госполномочий, если является главой местной администрации.*

*Председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования, подписывает решения этого органа.*

*Глава местной администрации издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации.*

*Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.*

### **Федеральный регистр муниципальных нормативных актов**

Муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта РФ. Организацию и ведение его осуществляют органы государственной власти субъекта РФ в порядке, установленном законом субъекта.

Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов состоит из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов РФ. Его ведение осуществляет уполномоченный

федеральный орган исполнительной власти в порядке, установленном Правительством РФ.

### **Устав муниципального образования**

1. Уставом муниципального образования должны определяться:

- наименование муниципального образования;
- перечень вопросов местного значения;
- формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- срок полномочий представительного органа МО, депутатов, членов иных выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий этих органов и лиц;
- виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;
- порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, контроля за его исполнением, составления и утверждения отчета об исполнении местного бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом РФ;
- порядок внесения изменений и дополнений в устав МО.

Уставом муниципального образования регулируются иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

**Устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях, где его полномочия выполняет сход, — населением непосредственно на сходе граждан.**

Проект устава, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения подлежат официальному опубликованию с указанием порядка учета предложений по этим проектам, порядка участия граждан в их обсуждении. Не выносятся на обсуждение граждан изменения устава в форме точного воспроизведения положений Конституции РФ, федеральных законов, Конституции (устава), законов субъекта РФ в целях приведения устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в него принимаются большинством в  $\frac{2}{3}$  голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав подлежат государственной регистрации в территориальном органе уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом. Основаниями для отказа в государственной регистрации могут быть:

1) противоречие устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав Конституции РФ, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов РФ;

2) нарушение установленного порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав;

3) наличие в уставе, муниципальном правовом акте о внесении изменений и дополнений в устав коррупциогенных факторов.

Отказ в государственной регистрации, а также нарушение установленных сроков государственной регистрации этих документов могут быть обжалованы гражданами и органами местного само-

управления в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в сфере регистрации уставов МО, а также в судебном порядке.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их опубликования (обнародования). Публикация возлагается на главу МО в течение семи дней после поступления из органа регистрации.

Изложение устава МО в новой редакции предполагает принятие нового устава. Прежний, со всеми изменениями и дополнениями, утрачивает свою силу.

### **Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан**

Решение вопросов местного значения непосредственно гражданами МО осуществляется путем прямого волеизъявления населения, выраженного на местном референдуме (сходе граждан).

Если для реализации решения, принятого на референдуме, дополнительно требуется принять (издать) муниципальный правовой акт, орган местного самоуправления или должностное лицо, в компетенцию которых входит это, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения референдума (схода граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Этот срок не может превышать три месяца.

Нарушение срока издания такого муниципального правового акта — основание для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, увольнения главы администрации или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления.

### **Подготовка муниципальных правовых актов**

Проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа, главой МО, иными выборными органами местного самоуправления, главой администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициатив-

ными группами граждан, иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования.

Порядок внесения проектов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты.

### **Вступление в силу муниципальных правовых актов**

Муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

Муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает МО, соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Официальным опубликованием муниципального правового акта или соглашения считается первая публикация его полного текста в периодическом печатном издании МО, можно использовать и сетевое издание, то есть сайт в сети Интернет, зарегистрированный в качестве СМИ.

Порядок опубликования устанавливается уставом МО и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением актов или их положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

### **Отмена муниципальных правовых актов и приостановление их действия**

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, в случае упразднения этих органов или должностей либо

изменения их полномочий — органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, к полномочиям которых отнесено принятие соответствующего правового акта, а также судом; а в части, регулирующей осуществление отдельных госполномочий, — уполномоченным органом государственной власти РФ или субъекта РФ.

Действие муниципального правового акта, не имеющего нормативного характера, незамедлительно приостанавливается принявшим (издавшим) его органом местного самоуправления или должностным лицом в случае получения предписания Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Об исполнении предписания эти органы или должностные лица обязаны сообщить Уполномоченному в трехдневный срок, а представительные органы местного самоуправления — не позднее трех дней со дня принятия ими решения.

### **Контрольные вопросы**

1. Какие муниципальные правовые акты обладают высшей юридической силой?
2. Каков порядок принятия устава муниципального образования?
3. Какие вопросы организации местного самоуправления определяет устав?
4. Какие правовые акты принимает представительный орган местного самоуправления?
5. Какие правовые акты издают глава администрации и председатель представительного органа?
6. Какие документы издают иные должностные лица местного самоуправления?
7. Какие муниципальные правовые акты и соглашения между органами местного самоуправления вступают в силу только после опубликования?
8. Где они могут быть опубликованы?
9. Какой орган или должностное лицо может отменить или приостановить действие муниципальных актов?

## **9. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности.

### **Муниципальное имущество**

В собственности муниципальных образований может находиться:

- 1) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения;
- 2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- 3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений;
- 4) имущество, необходимое для решения вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами.

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на иное имущество, оно подлежит перепрофилиро-

ванию (изменению его целевого назначения) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения устанавливаются федеральным законом.

### **Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом**

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования *самостоятельно* владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом.

Они вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти РФ, органам государственной власти субъекта РФ, органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами.

Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

Органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей этих предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом МО.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных учреждений и обеспечивают их исполнение в порядке, установленном федеральным законом.

Органы местного самоуправления ведут реестры муниципального имущества в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ.

## **Местные бюджеты**

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). Он имеет доходную и расходную части.

Бюджет муниципального района и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав этого района, составляют консолидированный бюджет муниципального района.

В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся МО. Порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет определяется органами местного самоуправления соответствующих поселений самостоятельно с учетом требований Бюджетного кодекса РФ.

Бюджет городского округа с внутригородским делением и свод бюджетов внутригородских районов в составе этого округа (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами) образуют консолидированный бюджет городского округа с внутригородским делением.

Составление и рассмотрение проекта местного бюджета, его утверждение и исполнение, контроль за исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований Бюджетного кодекса РФ.

В местных бюджетах раздельно предусматриваются собственные доходы, направляемые на решение вопросов местного значения, и субвенции, предоставленные для осуществления отдельных государственных полномочий, а также осуществляемые за счет этих доходов и субвенций соответствующие расходы местных бюджетов.

Проект местного бюджета, решение о его утверждении, годовой отчет об исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения бюджета и о численности муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на оплату их труда подлежат официальному опубликованию.

Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования.

## **Расходы местных бюджетов**

Расходы местных бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований, устанавливаемыми и исполняемыми органами местного самоуправления этих МО в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ. Исполнение расходных обязательств осуществляется за счет средств соответствующих местных бюджетов.

Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд осуществляются в соответствии с законодательством РФ о контрактной системе в этой сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд за счет средств местного бюджета.

## **Доходы местных бюджетов**

*К собственным доходам местных бюджетов относятся:*

- 1) средства самообложения граждан;
- 2) доходы от местных налогов и сборов;
- 3) доходы от федеральных и региональных налогов и сборов, зачисляемые в местные бюджеты по установленным налоговым ставкам или нормативам отчислений;
- 4) безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней и другие безвозмездные перечисления;
- 5) доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности (например, от сдачи его в аренду);
- 6) часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;
- 7) штрафы в пользу муниципальных образований;
- 8) добровольные пожертвования;
- 9) муниципальные займы;

10) плата за негативное воздействие на окружающую среду и иные поступления;

11) иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и решениями органов местного самоуправления.

*Средства самообложения граждан — это разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей устанавливается равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, для которых он может быть уменьшен (льготы могут иметь не более 30 % жителей). Вопросы введения и использования разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан). Это могут быть средства на проведение газа в населенном пункте, ремонт электросетей и т. п.*

Перечень местных налогов и сборов установлен Налоговым кодексом РФ. В настоящее время к местным налогам отнесены два: *земельный налог и налог на имущество физических лиц, полностью зачисляемые в бюджет муниципального образования.*

Так, в бюджет городских поселений зачисляются:

— земельный налог и налог на имущество физических лиц — 100 %;

— налоговые доходы от федеральных налогов и сборов: налог на доходы физических лиц (НДФЛ) — 10 %, единый сельскохозяйственный налог — 50 %, госпошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления — 100 %, за выдачу спецразрешения на движение транспорта, перевозящего опасные, тяжеловесные и крупногабаритные грузы по территории поселения — 100 %;

— налоговые доходы от федеральных налогов и сборов и региональных налогов по нормативам, установленным госвластью субъектов;

— налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, региональных и местных налогов и сборов по нормативам, установленным представительными органами муниципальных районов.

*В бюджет муниципальных районов зачисляются:*

— земельный налог и налог на имущество физических лиц, *взимаемые с межселенной территории* — 100 %;

— налоговые доходы от федеральных налогов и сборов: НДС — на территории городских поселений — 5 %, сельских — 13 %, межселенных — 15 %; единый сельскохозяйственный налог — на территории городских поселений — 50 %, сельских — 70 %, межселенных — 100 %; единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности — 100 %; госпошлины, подлежащей зачислению по месту госрегистрации за совершение юридически значимых действий или выдачи документов — 100 % и др.

Неналоговые доходы местных бюджетов формируются за счет доходов от использования муниципального имущества, от его продажи, доходов от платных услуг, оказываемых муниципальными казенными учреждениями; части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей; платы за использование лесов, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности и др.

Поскольку муниципальным образованиям может не хватать этих средств на решение местных вопросов, федеральным законом 2003 г. предусматривается **выравнивание бюджетной обеспеченности** муниципальных образований в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ. Эти перечисления из бюджетов других уровней могут перечисляться в форме дотаций и субвенций.

**Дотации** — это межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования, исходя из численности жителей, в расчете на одного жителя и финансовых возможностей органов местного самоуправления осуществлять свои обязательства.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает, что **минимальная бюджетная обеспеченность** — это минимально допустимая стоимость муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов.

По Федеральному закону 2003 г. в расходной части бюджета субъекта РФ могут создаваться *региональные фонды финансовой поддержки поселений, муниципальных районов и городских округов*. Они формируются путем отчислений от федеральных и региональных налогов, поступающих в бюджеты субъектов РФ. Выдача дотаций из фонда финансовой поддержки может полностью или частично заменяться отчислениями в бюджеты поселений от налога на доходы физических лиц.

Государственная власть субъекта РФ расчет и предоставление дотаций сельским и городским поселениям может передать органам местного самоуправления муниципальных районов, а внутригородских районов — органам местного самоуправления городских округов с внутригородским делением в виде выполнения ими отдельных госполномочий. В этом случае из бюджета субъекта РФ в бюджеты муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением перечисляются соответствующие *субвенции*.

В соответствии с Бюджетным кодексом и законами субъекта РФ из бюджета субъекта РФ местным бюджетам наряду с дотациями могут предоставляются также **субсидии**. Они предоставляются на условиях софинансирования на конкретные цели, например на *долевое финансирование инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры* (например, на ремонт дорог), с учетом достижения результативности этих целей. В случае нецелевого использования субсидий или нарушения сроков их использования они могут быть востребованы распорядителем, выдавшим эти средства.

Бюджетам муниципальных образований может быть предоставлена иная финансовая помощь из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

**На осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий местным бюджетам предоставляются субвенции.** Субвенции распределяются между муниципальными районами и городскими округами, городскими округами с внутрирайонным делением пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей

соответствующих бюджетных услуг с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются законом субъекта РФ о бюджете субъекта на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

**Муниципальные образования вправе осуществлять муниципальный заем, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг, в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и уставом МО.**

Муниципальный заем (заимствование) — это передача в собственность муниципального образования денежных средств, которые муниципальное образование обязуется возвратить в той же сумме с уплатой процента на сумму займа.

### **Контрольные вопросы**

1. Что составляет экономическую основу местного самоуправления?
2. Что относится к муниципальному имуществу?
3. Какое имущество может находиться в собственности поселений?
4. Какое имущество может находиться в собственности муниципального района?
5. Какими правами обладают органы местного самоуправления в отношении владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом?
6. Какие доходы местного бюджета относятся к собственным?
7. Что такое дотации?
8. На какие цели госвласть предоставляет субсидии и субвенции органам местного самоуправления?

## 10. МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

В 1991 г. появился Союз российских городов, объединивший столицы субъектов РФ и другие крупные города. Появилось несколько десятков различных союзов и ассоциаций МО по отраслевым направлениям деятельности, например Союз шахтерских городов, Союз закрытых административно-территориальных образований, Ассоциация развития наукоградов.

Были созданы объединения в границах одного субъекта (Ассоциация городов, поселков и сельсоветов Калужской области), межрегиональные в рамках макрорайонов (Союз городов центра и северо-запада России, ассоциация муниципальных образований «Города Урала», Ассоциация городов юга России, Ассоциация городов Поволжья). Среди общероссийских объединений — Союз российских городов, Союз малых и средних городов России, Общенациональная ассоциация территориального общественного самоуправления.

В 1998 г. по инициативе нескольких союзов и ассоциаций был создан Конгресс муниципальных образований РФ.

Согласно Федеральному закону 2003 г., в каждом субъекте РФ образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Съезд (собрание членов) совета муниципальных образований субъекта РФ:

- 1) утверждает устав этого совета;
- 2) определяет размеры и порядок уплаты членских взносов на осуществление его деятельности и содержание органов управления совета;

- 3) избирает органы управления совета;
- 4) осуществляет иные полномочия, определенные уставом совета.

Совет муниципальных образований субъекта РФ не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, ограничивать их деятельность.

### **Общероссийское объединение муниципальных образований**

Советы муниципальных образований субъектов РФ, согласно федеральному закону 2003 г., могут образовать единое общероссийское объединение муниципальных образований. Оно считается созданным при условии, если в его состав вошли советы муниципальных образований не менее  $\frac{2}{3}$  субъектов РФ, вправе входить и иные объединения МО.

Единое общероссийское объединение муниципальных образований в порядке, определяемом президентом РФ, представляет предложения по составу кандидатов в представители РФ в Палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы и по составу кандидатов в члены делегации РФ для участия в Конгрессе местных и региональных властей Европы.

Единое общероссийское объединение муниципальных образований не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов РФ, иных объединений муниципальных образований, ограничивать их деятельность.

В 2006 г. был образован ***Общероссийский конгресс муниципальных образований (ОКМО)*** в целях организации сотрудничества муниципалитетов и их региональных советов, отстаивания муниципальных интересов во взаимоотношениях с органами федеральной власти и организации межмуниципального сотрудничества на международном уровне.

Учредителями ОКМО явились советы муниципальных образований всех субъектов РФ. В конгрессе состоят и Ассоциация сибирских дальневосточных городов, Ассоциация малых и средних городов России, Ассоциация городов Поволжья, ассоциация ЗАТО

«Росатома», Союз городов центра и северо-запада России, Ассоциация сельских муниципальных образований и городских поселений.

Конгресс представляет местное самоуправление на международном уровне: формирует муниципальную часть делегации России в Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, является постоянным наблюдателем при комиссии Межпарламентской ассамблее СНГ по изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления.

### **Межмуниципальные хозяйственные общества**

Представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью.

Межмуниципальные хозяйственные общества осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом РФ, иными федеральными законами.

Государственная регистрация межмуниципальных хозяйственных обществ осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц».

Органы местного самоуправления могут выступать соучредителями межмуниципального печатного средства массовой информации.

### **Некоммерческие организации муниципальных образований**

Представительные органы муниципальных образований могут принимать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов.

Некоммерческие организации муниципальных образований осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, федеральным законом о некоммерческих организациях, иными федеральными законами.

### **Контрольные вопросы**

1. Какие органы межмуниципального сотрудничества имеются в России?
2. Кто является учредителем Общероссийского конгресса муниципальных образований и какие еще объединения входят в конгресс?
3. Какие межмуниципальные организации могут учреждать представительные органы местного самоуправления?
4. В каких органах международного характера представлены органы местного самоуправления России?

## **11. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ**

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления в соответствии с федеральными законами несут ответственность:

- 1) перед населением муниципального образования;
- 2) перед государством;
- 3) перед физическими и юридическими лицами.

### **Ответственность перед населением**

Основания наступления ответственности перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральным законом 2003 г. Население муниципального образования вправе отозвать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Основаниями для отзыва могут служить конкретные противоправные решения или действия (бездействие) этих органов и должностных лиц в случае их подтверждения в судебном порядке.

Как уже отмечалось, процедура отзыва должна обеспечивать им возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

## **Ответственность перед государством**

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает *на основании решения соответствующего суда*:

1) в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава муниципального образования;

2) в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

## **Ответственность представительного органа МО перед государством**

1. В случае если представительным органом принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, этот факт установлен соответствующим судом, но представительный орган в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда (либо в течение иного предусмотренного судом срока) не исполнил решение суда, не отменил этот правовой акт, высшее должностное лицо субъекта РФ (глава высшего исполнительного органа госвласти субъекта) в течение месяца после вступления в силу решения суда вносит в законодательный (представительный) орган госвласти субъекта проект закона о роспуске представительного органа муниципального образования.

2. В случае, если представительный орган МО в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания и этот факт установлен судом, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда вносит в законодательный (представительный) орган госвласти субъекта РФ проект закона о роспуске представительного органа муниципального образования.

Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта РФ о его роспуске.

Этот закон может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи. Депутаты представительного органа могут просить суд установить отсутствие их вины за не проведение заседания в течение трех месяцев подряд.

### **Ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством**

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случае:

1) издания этим должностным лицом нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда (либо в течение иного предусмотренного решением суда срока) не приняло мер по исполнению решения суда;

2) совершения этим должностным лицом действий (в том числе издания правового акта, не носящего нормативного характера), влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности РФ, национальной безопасности РФ и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ;

3) нецелевого использования межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, нарушение условий их предоставления, если это установлено соответствующим судом, а должностное лицо не приняло мер по исполнению решения суда.

Правовой акт об отрешении от должности главы МО или главы местной администрации не может быть издан ранее одного

месяца и позднее шести месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

Глава муниципального образования или глава местной администрации вправе обжаловать акт об отрешении от должности в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования.

Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

### **Удаление главы муниципального образования в отставку**

Представительный орган муниципального образования в соответствии с Федеральным законом 2003 г. вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов самого представительного органа или по инициативе высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа госвласти субъекта).

Основаниями для удаления главы муниципального образования в отставку являются:

1) решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие просроченную задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, превышающую 30 % собственных доходов бюджетов в отчетном финансовом году, и (или) просроченную задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающую 40 % бюджетных ассигнований (при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджета субъекта РФ в отношении бюджетов этих МО);

2) неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий и (или) обязанностей по обеспечению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

3) неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед ним, данная два раза подряд;

4) несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение обязанностей, установленных Федеральными законами «О противодействии коррупции» 2008 г., «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» 2012 г., «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» 2013 г.;

5) допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления МО 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.

Инициатива депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы МО в отставку, выдвинутая не менее чем  $\frac{1}{3}$  от установленной численности депутатов, оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган МО вместе с проектом решения. Эта инициатива депутатов рассматривается с учетом мнения высшего должностного лица субъекта РФ, а в случаях, касающихся финансовых нарушений и исполнения госполномочий, — только с его согласия. Инициатива высшего должностного лица субъекта РФ об удалении главы МО в отставку оформляется в виде его обращения, внесенного в представительный орган МО вместе с проектом соответствующего решения представительного органа МО. Эти документы рассматриваются в течение месяца со дня внесения. Решение об отставке принимается  $\frac{2}{3}$  голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. В случае отклонения этой

инициативы повторно вопрос может быть вынесен на рассмотрение представительного органа не ранее, чем через два месяца.

При этом глава МО заблаговременно должен быть извещен о дате и месте проведения соответствующего заседания, ознакомлен с обращением депутатов или высшего должностного лица субъекта, с проектом решения представительного органа МО об удалении его в отставку. Ему должна быть предоставлена возможность дать депутатам объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку. В случае, если глава МО не согласен с решением представительного органа об удалении его в отставку, он вправе в письменном виде изложить свое особое мнение.

Глава МО, удаленный в отставку, вправе обратиться с заявлением об обжаловании этого решения в суд в течение 10 дней со дня официального опубликования решения. Суд должен рассмотреть заявление и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня подачи заявления.

### **Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления**

Отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами госвласти субъектов РФ в случае:

1) если в связи со стихийным бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы;

2) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникла просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, превышающая 30 % собственных доходов бюджетов в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 % бюджетных ассигнований (при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджета субъекта РФ в отношении бюджетов этих МО;

3) если при осуществлении отдельных госполномочий органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование субвенций, предоставленных для их выполнения, либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

В первом случае решение о временном осуществлении исполнительными органами госвласти субъекта РФ полномочий органов местного самоуправления принимается высшим должностным лицом субъекта (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) на основании решения представительного органа местного самоуправления или решения законодательного органа госвласти субъекта РФ, принятого не менее двух третей голосов депутатов.

Указ (постановление) высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа госвласти субъекта) о временном осуществлении отдельных полномочий органов местного самоуправления должен (должно) содержать:

1) перечень осуществляемых исполнительными органами госвласти субъекта РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления;

2) перечень исполнительных органов госвласти субъекта РФ и (или) должностных лиц, на которые возлагается осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления с распределением этих полномочий между ними;

3) срок, в течение которого будут осуществляться эти полномочия;

4) источники и порядок финансирования временного осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления.

При этом органы госвласти субъектов РФ не могут принимать устав муниципального образования, вносить в него изменения и дополнения, устанавливать структуру органов местного самоуправления, изменять границы территории муниципального образования, преобразовывать его.

Во втором случае в муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа) и (или) представительного органа му-

ниципального образования, главы МО решением арбитражного суда субъекта РФ вводится временная финансовая администрация на срок до одного года. Но временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству высшего должностного лица субъекта РФ в течение одного года с момента вступления в полномочия представительного органа МО.

Для восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация принимает меры по реструктуризации его просроченной задолженности, разрабатывает изменения и дополнения в бюджет МО на текущий финансовый год, проект бюджета МО на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган муниципального образования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, в высший исполнительный орган госвласти субъекта для утверждения законом субъекта РФ, контролирует исполнение бюджета МО.

В третьем случае решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом госвласти субъекта РФ с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

Решения органов госвласти субъектов РФ могут быть обжалованы в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

В порядке и случаях, установленных федеральными законами, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться федеральными органами государственной власти.

### **Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами**

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами.

Органы местного самоуправления несут гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате своих незаконных действий (бездействия), в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления.

Ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц может наступать в результате невыполнения ими договоров и соглашений с физическими и юридическими лицами, которые заключают органы местного самоуправления, осуществляющие права собственника муниципального имущества.

Содержание и формы ответственности устанавливает суд, он может признать недействительными решения органов и должностных лиц этих органов и обязать возместить тот ущерб, который был причинен этими решениями за счет казны муниципального образования.

Должностные лица ответственности перед физическими и юридическими лицами не несут, за причиненные ими убытки отвечает муниципальное образование, а должностное лицо может быть привлечено к материальной ответственности.

### **Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления**

Органы прокуратуры РФ осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и его должностными лицами Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.

Государственные органы, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц (включая территориальные органы федеральных органов исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ), осуществляют в пределах своей компетенции этот контроль.

Они контролируют соблюдение законов при решении вопросов местного значения, осуществление полномочий и реализацию прав,

закрепленных за органами и должностными лицами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, уставами муниципальных образований, а также соответствие муниципальных правовых актов требованиям законодательства и уставам муниципальных образований. Контролируют и осуществление органами и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Органы прокуратуры координируют деятельность органов государственного контроля (надзора) по планированию и проведению проверок в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц. Они формируют и согласовывают ежегодные планы таких проверок, проекты которых предоставляются в прокуратуру органами госконтроля. Ежегодный план проверок размещается на официальном сайте прокуратуры субъекта РФ и соответствующего органа госконтроля в сети Интернет. При этом проверка одного органа или лица не может проводиться чаще одного раза в два года.

Проводятся и внеплановые проверки на основании обращений граждан, юридических лиц и информации от госорганов о фактах нарушений законодательства РФ, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, массовые нарушения прав граждан.

Органы местного самоуправления и их должностные лица, наделенные в соответствии с уставом МО контрольными функциями, контролируют соответствие деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц уставу МО и принятие в соответствии с ним нормативных правовых актов представительным органом муниципального образования.

**Обжалование в суд решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления**

Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суде или арбитражном суде в установленном законом порядке.

### **Контрольные вопросы**

1. Что может являться основанием для отзыва депутата, выборного должностного лица?
2. В каких случаях наступает ответственность органов местного самоуправления перед государством?
3. Кто может инициировать вопрос об удалении главы МО в отставку и по каким основаниям?
4. Какой орган принимает решение об отставке и сколько нужно голосов для принятия решения?
5. В каких случаях органы госвласти могут временно осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления?
6. В каких случаях наступает ответственность органов местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами?
7. Какие органы государственной власти осуществляют контроль (надзор) за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления?
8. В чем заключается главенствующая роль прокуратуры как органа надзора?
9. В каких случаях могут проводиться внеплановые проверки?

# РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ

## **Источники**

Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.).

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ (посл. ред.).

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06. 10. 2003 № 131-ФЗ (посл. ред.).

## **Основная литература**

*Братановский С. Н.* Основы местного самоуправления. Курс лекций : учеб. пособие / С. Н. Братановский. М. : Юнити-Дана, 2015. 167 с. (Муниципальное право России).

Местное самоуправление и муниципальное управление : учебник / А. П. Горбунов, В. И. Гончаров, И. Ф. Головченко и др. ; ред. А. С. Прудникова, М. С. Трофимова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юнити-Дана, 2015. 543 с.

Муниципальное право России : учебник / под ред. К. К. Гасанова, Е. Н. Хазова, Л. Т. Чихлалзе. 8-е изд., перераб. и доп. М. : Юнити-Дана, 2016. 399 с. (Серия «Dura lex, sed lex»).

*Упоров И. В.* Муниципальное право Российской Федерации : учебник / И. В. Упоров, О. В. Старков. М. : Юнити-Дана, 2015. 519 с. (Юриспруденция для бакалавров).

### **Дополнительная литература**

Местное самоуправление и муниципальное управление : учебник / И. В. Мухачев, П. А. Алексеев, А. С. Прудников и др. ; под ред. А. С. Прудникова, Д. С. Белявского. М. : Юнити-Дана, 2015. 399 с. (Муниципальное право России).

*Моисеев А. Д.* Муниципальное управление : учеб. пособие / А. Д. Моисеев, Л. В. Московцева, А. С. Шурупова. М. : Юнити-Дана, 2015. 159 с.

Муниципальное право : учеб. пособие : в 5 ч. / О. В. Ахrameева, И. Ф. Де-дюхина, О. В. Жданова и др. Ставрополь : Ставропол. гос. аграр. ун-т, 2015. Ч. 1. 53 с.

*Муравченко В. Б.* Правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации : учеб. пособие / В. Б. Муравченко. М. ; Берлин : Директ-Медиа, 2015. 103 с.

*Мухаев Р. Т.* Система государственного и муниципального управления : учебник / Р. Т. Мухаев. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юнити-Дана, 2015. 687 с.

*Учебное издание*

Сафронова Алевтина Михайловна

ОРГАНИЗАЦИОННО-  
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие

Заведующий редакцией *М. А. Овечкина*

Редактор *Е. Е. Крамаревская*

Корректор *Е. Е. Крамаревская*

Компьютерная верстка *В. К. Матвеев*

Подписано в печать 23.10.2019 г. Формат 60 × 84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Бумага офсетная. Цифровая печать. Усл. печ. л. 8,14.  
Уч.-изд. л. 6,8. Тираж 40 экз. Заказ 226.

Издательство Уральского университета  
Редакционно-издательский отдел ИПЦ УрФУ  
620083, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4  
Тел.: +7 (343) 389-94-79, 350-43-28  
E-mail: rio.marina.ovechkina@mail.ru

Отпечатано в Издательско-полиграфическом центре УрФУ  
620083, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4  
Тел.: +7 (343) 358-93-06, 350-58-20, 350-90-13  
Факс: +7 (343) 358-93-06  
<http://print.urfu.ru>

Для заметок

---



