



Д.А. Гайнанов, А.Г. Атаева, А.Г. Уляева

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

## УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ



ISBN 978-5-6047619-3-9



УФА 2022

УДК 378:331.108.2

ББК 74.58:65.240

Г 14

**РЕЦЕНЗЕНТЫ:**

Р.Ф. Гатауллин, зав. сектором экономики и управления развитием территорий ИСЭИ УФИЦ РАН, д-р экон. наук, профессор (г. Уфа),

Е.Ю. Бикметов, проф. каф. менеджмента и маркетинга УГАТУ,  
д-р. социол. наук, проф. (г. Уфа)

**Г 14** Гайнанов Д.А., Атаева А.Г., Уляева А.Г. Муниципальное управление и местное самоуправление / ИСЭИ УФИЦ РАН, Уфимск. гос. авиац. техн. ун-т. – Уфа: ИСЭИ УФИЦ РАН, 2022. – 336 с.

**ISBN 978-5-6047619-3-9**

Учебное пособие предназначено для бакалавров, обучающихся по направлению 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление»; магистрантов – по направлению 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление»; аспирантов – по профилю «Экономика и управление народным хозяйством». Материалы представлены в виде кратких конспектов и схем, наглядно иллюстрирующих теоретический материал. В конце глав содержатся тестовые задания для закрепления изученного материала.

**Рекомендовано к печати:**

Ученым советом Института социально-экономических исследований – обособленного структурного подразделения Федерального государственного бюджетного научного учреждения Уфимского федерального исследовательского центра Российской академии наук.

Научно-методическим советом Института экономики и управления Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уфимский государственный авиационный технический университет».

**ISBN 978-5-6047619-3-9**

© ИСЭИ УФИЦ РАН, 2022

© УГАТУ, 2022

© Д.А. Гайнанов, 2022

© А.Г. Атаева, 2022

© А.Г. Уляева, 2022

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>6</b>
<b>Глава 1. КОНЦЕПЦИЯ И СУЩНОСТНЫЕ ПРИЗНАКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b>	<b>9</b>
1.1. Понятие и система местного самоуправления	9
1.2. Принципы местного самоуправления	12
1.3. Задачи и функции муниципального управления	21
<i>Контрольные вопросы к главе 1</i>	25
<i>Тестовые задания к главе 1</i>	26
<b>Глава 2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b>	<b>30</b>
2.1. Источники муниципального права. Конституционные основы местного самоуправления	30
2.2. Становление современной системы местного самоуправления в России. Федеральное законодательство о местном самоуправлении	34
2.3. Муниципальные правовые акты	36
<i>Контрольные вопросы к главе 2</i>	41
<i>Тестовые задания к главе 2</i>	42
<b>Глава 3. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b>	<b>45</b>
3.1. Территориальные основы местного самоуправления. Понятие и признаки муниципального образования	45
3.2. Основные типы муниципальных образований в России: характеристика и особенности	50
3.3. Изменение, преобразование и упразднение территорий муниципальных образований	70
<i>Контрольные вопросы к главе 3</i>	83
<i>Тестовые задания к главе 3</i>	84
<b>Глава 4. ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ</b>	<b>88</b>
4.1. Вопросы местного значения отдельных видов муниципальных образований	88
4.2. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения	96
4.3. Передача государственных полномочий на муниципальный уровень	98
<i>Контрольные вопросы к главе 4</i>	103
<i>Тестовые задания к главе 4</i>	104

<b>Глава 5. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b>	<b>108</b>
5.1. Структура органов местного самоуправления	108
5.2. Представительный орган местного самоуправления	111
5.3. Глава муниципального образования	119
5.4. Местная администрация	125
<i>Контрольные вопросы к главе 5</i>	130
<i>Тестовые задания к главе 5</i>	131
<b>Глава 6. ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ</b>	<b>135</b>
6.1. Понятие и нормативное регулирование муниципальной службы	135
6.2. Правовой статус муниципального служащего	142
6.3. Должности и классные чины муниципальной службы	155
6.4. Прохождение муниципальной службы	166
<i>Контрольные вопросы к главе 6</i>	182
<i>Тестовые задания к главе 6</i>	183
<b>Глава 7. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b>	<b>187</b>
7.1. Экономическая основа местного самоуправления	187
7.2. Бюджет муниципального образования для финансирования расходных обязательств	188
7.3. Муниципальная собственность	201
<i>Контрольные вопросы к главе 7</i>	204
<i>Тестовые задания к главе 7</i>	205
<b>Глава 8. ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ</b>	<b>208</b>
8.1. Формы непосредственной демократии, обязательные для исполнения	208
8.2. Формы участия граждан в местном самоуправлении на основе собственной инициативы	220
8.3. Территориальное общественное самоуправление как особая форма участия граждан	238
<i>Контрольные вопросы к главе 8</i>	248
<i>Тестовые задания к главе 8</i>	249
<b>Глава 9. УПРАВЛЕНИЕ КОМПЛЕКСНЫМ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ</b>	<b>253</b>
9.1. Стратегическое управление муниципальным образованием	253
9.2. Эффективность муниципального управления: принципы и направления оценки	259
9.3. Межмуниципальное сотрудничество	274

---

<i>Контрольные вопросы к главе 9</i>	289
<i>Тестовые задания к главе 9</i>	290
<b>Глава 10. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: НОВЫЙ ВИТОК МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ</b>	<b>294</b>
10.1. Законопроект 2021 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»	294
10.2. Ключевые нововведения, предлагаемые законопроектом	296
10.3. Ход рассмотрения законопроекта, его критика	311
<b>ГЛОССАРИЙ</b>	<b>313</b>
<b>БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК</b>	<b>323</b>

## ВВЕДЕНИЕ

Подготовка специалистов в сфере государственного и муниципального управления требует наличия у студентов широкого спектра знаний по различным аспектам современного государственного управления, как в части особенностей функционирования федеральных и региональных органов государственной власти, так и муниципального управления – управления населенной территорией, на которой осуществляется местное самоуправление.

Хотя задачи государственного и муниципального управления тесно взаимосвязаны во многих сферах деятельности (жилищно-коммунальный комплекс, градостроительство, социальная сфера, общественная безопасность и т.п.), муниципальное управление имеет определенные особенности, отличающие его от государственного управления, и в соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В муниципальном управлении население, а также органы местного самоуправления, избранные населением и действующие от его имени, регулируют социально-экономические процессы на территории муниципального образования в интересах местного сообщества на основе эффективного использования местных ресурсов.

Концептуальной базой муниципального управления является местное самоуправление – это наиболее приближенный к населению уровень власти, который обладает определенной самостоятельностью в решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

Материалы в учебном пособии изложены в методологической последовательности в виде десяти глав. В первой главе излагаются понятие, принципы, задачи и функции муниципального управления. Во второй главе рассматриваются правовые основы местного самоуправления по уровням источников муниципального права: федеральный, региональный, местный. Глава третья посвящена территориальным основам местного самоуправления. Раскрываются понятия, признаки и основные типы муниципальных образований. Глава четвертая объясняет содержание и суть вопросов местного значения по типам муниципальных образований, а также полномочия органов местного самоуправления по их решению. В главе пятой

рассматриваются формы осуществления местного самоуправления, организационные основы и структура органов местного самоуправления. В главе шестой излагаются основы муниципальной службы: понятие и нормативное регулирование, должности и классные чины, прохождение муниципальной службы, правовой статус муниципального служащего. Глава седьмая посвящена финансово-экономическим основам местного самоуправления. Рассматриваются правовые основы финансовой самостоятельности муниципального образования, модель финансовых потоков, определяющих структуру бюджета, муниципальная собственность как имущественный комплекс муниципального образования. В главе восьмой детализированы формы участия граждан в местном самоуправлении, раскрыта содержательная суть территориального общественного самоуправления как особой формы участия граждан. Глава девятая раскрывает проблемы комплексного управления социально-экономическим развитием муниципального образования. Рассматриваются: процесс организации этапов работ по стратегическому планированию, структура документов стратегического планирования на муниципальном уровне; эффективность муниципального управления, принципы и направления оценки; правовые основы, цели, задачи и формы организации межмуниципального сотрудничества для комплексного решения стратегических задач развития территорий. Глава десятая посвящена рассмотрению тенденций развития местного самоуправления и нового витка муниципальной реформы в России.

Для проверки и закрепления знаний у студентов в конце каждой главы приведены контрольные вопросы и тестовые задания.

При написании учебного пособия авторы старались максимально информативно и доступно изложить материал, учесть все требования к знаниям, умениям и навыкам подготавливаемых специалистов, максимально полно охватить весь объем информации, который должны усвоить обучающиеся по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление».

Учебное пособие прошло апробацию в учебном процессе и использовалось при подготовке к лекционным, практическим и семинарским занятиям по дисциплинам «Система государственного и муниципального управления», «Муниципальное управление и местное самоуправление».

Представленный в учебном пособии материал соответствует федеральному государственному образовательному стандарту высшего образования бакалавриата по направлениям подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» и 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление» (уровень магистратуры), для аспирантов по направлению подготовки 38.06.01 «Экономика», направленность 08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности).

Отдельные разделы и подразделы учебного пособия могут быть использованы при изучении таких дисциплин, как «Управление стратегическим развитием территорий», «Экономика региона и управление развитием территорий», «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления», «Государственная и муниципальная служба», «Экономика государственного и муниципального сектора» и ряда других профильных дисциплин.



# ГЛАВА 1

## КОНЦЕПЦИЯ И СУЩНОСТНЫЕ ПРИЗНАКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### 1.1. Понятие и система местного самоуправления

В соответствии с поправками в Конституцию Российской Федерации от 14 марта 2020 г. [2] органы местного самоуправления (далее – МСУ) и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Таким образом, местное самоуправление – это один из видов власти, отличный от государственной, со своими целями и задачами.

Термин «муниципальная власть или муниципалитет» – производное от «munis» (тяжесть, тягота) + «сарио, гесарио» (беру, принимаю), то есть это объединение жителей для решения совместных задач, распределение общих коллективных тягот между собой. Как правило, в любом демократическом государстве местное самоуправление – это *наиболее приближенный к населению уровень власти*, который обладает определенной самостоятельностью в решении вопросов местного значения, избирается жителями и несет ответственность перед ними.

Сущность и цель МСУ определяются исходя из процедуры распределения и перераспределения полномочий между уровнями управления – *принципом субсидиарности*.

*Принцип субсидиарности в распределении полномочий между уровнями власти – публичные обязательства должны реализовываться на наиболее близком населению уровне и относиться к более высокому административному уровню только в том случае, если решение таких задач силами местных администраций неэффективно или невозможно.*

Его идея заключается в том, что решение любого вопроса должно быть закреплено за самым низким уровнем власти, который способен его решить, а передача полномочий на высший уровень должна осуществляться лишь в том случае, когда низший уровень власти это выполнить не может (рис. 1.1).



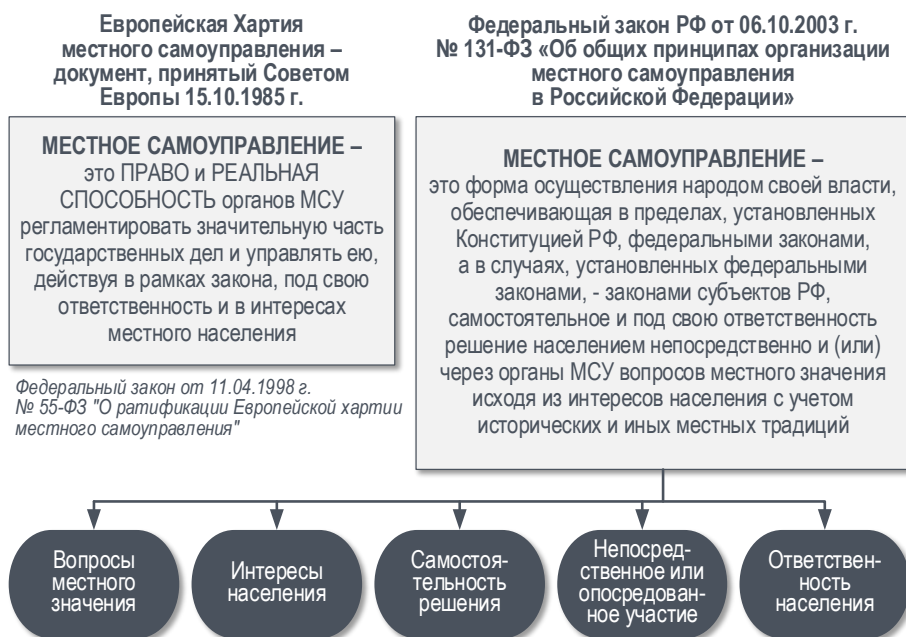
**Рис. 1.1. Содержание принципа subsidiarity**

На низшем уровне (уровне МСУ) должны решаться наиболее приближенные к базовым жизненным потребностям населения вопросы: ЖКХ, уборка территорий, дошкольное образование, содержание мест захоронений и др., а более глобальные вопросы, а также вопросы, требующие большого финансирования, – исполняться на более высоких уровнях власти. Например, региональные инфраструктурные проекты, крупные инвестиционные проекты – на региональном уровне, внешняя политика, национальная безопасность, крупнейшие инфраструктурные проекты – на федеральном.

Согласно Европейской Хартии местного самоуправления – самого важного многостороннего документа, определяющего фундаментальные принципы функционирования органов МСУ, принятого Советом Европы 15 октября 1985 г. [1], местное

самоуправление – *право и реальная способность* органов МСУ регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (рис. 1.2). Россия ратифицировала Хартию Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ [16], в связи с чем документ вступил в силу и стал обязательным для России с 1 сентября 1998 г.

В Российской Федерации официальное определение МСУ закреплено в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ-131) [21], согласно которому МСУ – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы МСУ вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (рис. 1.2).



**Рис. 1.2. Понятие МСУ в Европейской Хартии местного самоуправления и в ФЗ-131**

*Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая 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.*

В отличие от определения МСУ, представленного в Европейской Хартии, здесь не говорится о «праве и реальной способности регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею».

К ключевым *особенностям МСУ* в России относятся:

- МСУ – это форма власти;
- самостоятельность МСУ;
- ответственность местной власти перед населением;
- две формы осуществления самоуправления: непосредственная и опосредованная (через органы МСУ);
- задача МСУ – решение вопросов местного значения (вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования);
- базовое условие – интересы населения (совокупность жизненно важных ценностей и интересов каждого отдельного жителя, социальных групп, общественных объединений и др.).

Исходя из этого *основная цель МСУ* в России – обеспечение условий для удовлетворения жизненных потребностей жителей.

## 1.2. Принципы местного самоуправления

*Принципы местного самоуправления* – это обусловленные природой МСУ базовые идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих решение вопросов местного значения. Принципы закреплены в Европейской Хартии местного самоуправления, Конституции РФ, ФЗ-131, других законодательных актах. Это придает принципам нормативно-правовой характер общеобязательных требований.

**Основные принципы МСУ** следующие (рис. 1.3):

- 1) *самостоятельность* решения населением вопросов местного значения;
- 2) *организационное обособление* МСУ;
- 3) *многообразие* форм осуществления МСУ;
- 4) *законность* в организации и деятельности МСУ;
- 5) *соответствие ресурсов полномочиям* органов МСУ;
- 6) *ответственность* органов МСУ перед населением;
- 7) *коллегиальность и единоначалие* органов МСУ;
- 8) *государственная гарантия* МСУ;
- 9) *соблюдение прав и свобод человека и гражданина*;
- 10) *гласность* в деятельности органов МСУ.



**Рис. 1.3. Понятие МСУ в Европейской Хартии местного самоуправления и в ФЗ-131**

### **1. Принцип самостоятельности решения населением вопросов местного значения.**

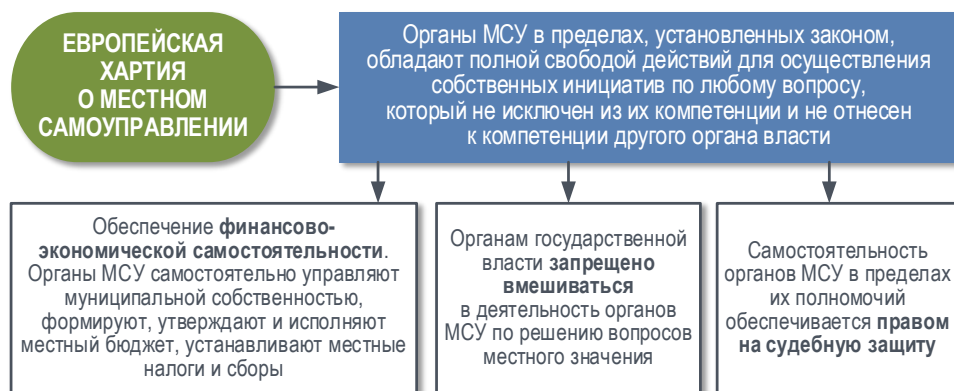
В Европейской Хартии указывается, что органы МСУ в пределах, установленных законом, обладают *полной свободой действий* для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти [1].

В Российской Федерации принцип самостоятельности отражает также и другие аспекты. В ст. 12 Конституции закрепляется, что МСУ в пределах своих полномочий самостоятельно, при этом содержание

самостоятельности в некоторой степени раскрывается в ст. 130: «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» [2].

В целом самостоятельность МСУ включает в себя следующее:

- самостоятельность в осуществлении гражданами МСУ либо непосредственно, либо через выборные и другие органы МСУ;
- органам государственной власти запрещено вмешиваться в деятельность органов МСУ по решению вопросов местного значения;
- органы МСУ самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы (рис. 1.4).



**Рис. 1.4. Принцип самостоятельности МСУ**

Самостоятельность муниципальных органов в пределах их полномочий обеспечивается правом на судебную защиту.

## **2. Принцип организационного обособления органов МСУ.**

Организационная обособленность МСУ, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти закрепляется в ст. 12 Конституции Российской Федерации и включает в себя следующее:

- органы МСУ не входят в систему органов государственной власти. Образование органов МСУ, назначение должностных лиц МСУ органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускаются. Однако органы

государственной власти могут участвовать в формировании органов МСУ, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц МСУ (ст. 131 Конституции РФ);

– подчиненность одного муниципального образования другому не допускается; должностные лица МСУ не состоят на государственной службе;

– наименование органов и должностных лиц МСУ, порядок их формирования, компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности органов и должностных лиц МСУ определяются уставами муниципальных образований;

– МСУ через свои органы взаимодействует с органами государственной власти, другими муниципальными образованиями, участвуют в гражданском обороте в своем интересе и от своего имени [2] (рис. 1.5).

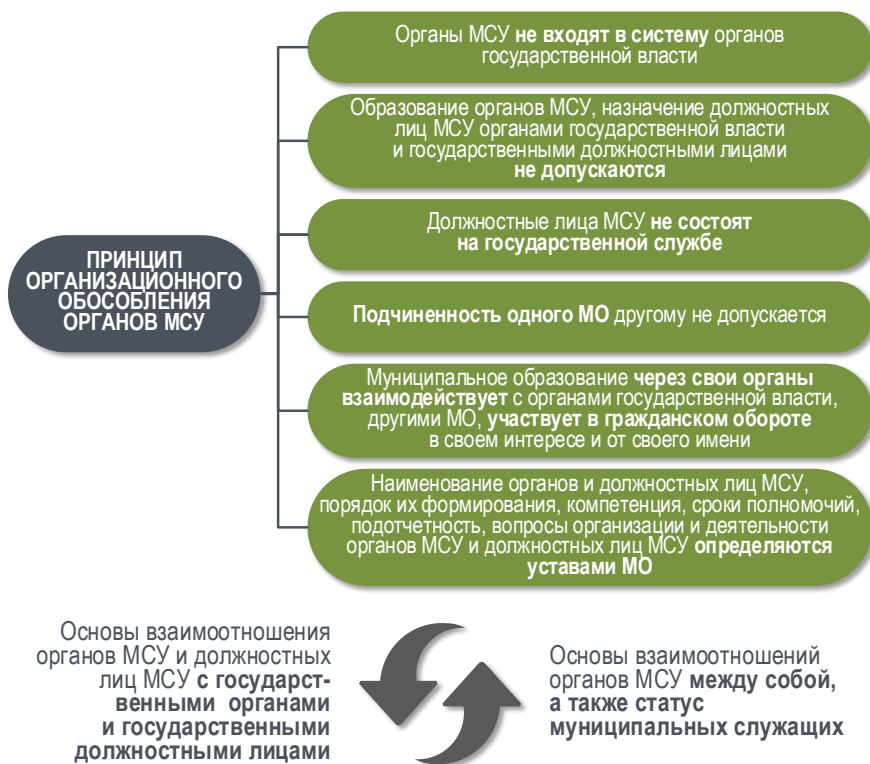


Рис. 1.5. Принцип организационного обособления органов МСУ

### 3. Многообразие организационных форм осуществления МСУ.

Ст. 130 Конституции определяет, что МСУ осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы МСУ [2]. Формы непосредственной демократии и виды органов МСУ будут рассмотрены далее.

### 4. Законность в организации и деятельности МСУ и подзаконность федеральному и региональному законодательству.

Законность в организации и деятельности МСУ, в том числе органов МСУ гарантируется следующим:

– прокурорским надзором за исполнением федеральных законов, законов субъектов Федерации и уставов муниципальных образований органами и должностными лицами МСУ, за соблюдением ими прав и свобод человека и гражданина;

– возможностью обжаловать в судебном порядке решения и действия органов и должностных лиц МСУ, ущемляющих права юридических и физических лиц;

– многообразием форм общественного контроля населения за деятельностью органов и должностных лиц МСУ, в том числе гласности МСУ, отчетами депутатов представительных органов, глав муниципальных образований и других выборных должностных лиц МСУ, обязательностью рассмотрения обращений граждан и юридических лиц и др. (рис. 1.6).

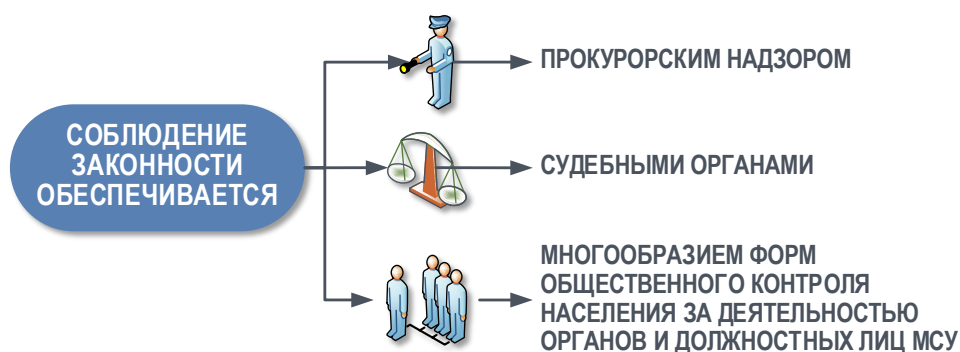


Рис. 1.6. Принцип законности в организации и деятельности МСУ



### 5. Соответствие материальных и финансовых ресурсов полномочиям органов МСУ (рис. 1.7).



**Рис. 1.7. Принцип соответствия материальных и финансовых ресурсов полномочиям органов МСУ**

Данный принцип определяется ст. 132 Конституции РФ и включает в себя:

- финансовые средства органов МСУ должны быть соразмерны представленным им полномочиям;
- самостоятельность в распоряжении муниципальной собственностью, формировании, утверждении и исполнении местного бюджета;
- признание и равная защита муниципальной собственности наряду с государственной и частной;
- гарантии обеспечения минимальных местных бюджетов, которые должны формироваться на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;
- наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями только с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств;

– компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти [2].

### **6. Ответственность органов и должностных лиц МСУ перед населением.**

Органы и должностные лица МСУ несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с законом. Причем ответственность наступает не только за принимаемые решения, но и за действия (рис. 1.8).



**Рис. 1.8. Принцип ответственности органов и должностных лиц МСУ перед населением**

Ответственность перед государством наступает в случае нарушения ими федеральных или региональных нормативных актов, устава муниципального образования, государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми средствами.

Так как деятельность органов МСУ должна исходить из интересов населения, то они ответственны перед ним. Ответственность перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Население вправе выразить свое отношение к выборным органам и должностным лицам МСУ на местном референдуме, а также

используя другие формы прямого волеизъявления (выборы или отзыв населением депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица МСУ).

Ответственность перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

### ***7. Коллегиальность и единоначалие в деятельности МСУ.***

В структуре органов МСУ среди обязательных органов есть как выборные (представительный), в которых решения принимаются на основании голосования (коллегиально), так и исполнительные органы (местная администрация), в которых решения выносятся на принципах единоначалия. Гарантией коллегиальности является требование необходимого кворума. В муниципальных образованиях могут создаваться и иные органы МСУ.

### ***8. Государственная гарантия МСУ.***

Ст. 133 Конституции Российской Федерации определяет, что МСУ гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав МСУ, установленных Конституцией РФ и федеральными законами [2].

### ***9. Соблюдение прав и свобод человека гражданина.***

Принцип исходит из того, что Конституция Российской Федерации признает человека, его права и свободы высшей ценностью, а права и свободы гражданина реализуются, прежде всего, на местном уровне, там, где он живет, осуществляет трудовую, политическую и иную деятельность [2].

Соответственно, МСУ должно осуществляться исходя из гарантированных Конституцией РФ основных прав и свобод человека и гражданина:

- непосредственно участвовать в решении вопросов местного значения;
- право избирать и быть избранным в органы МСУ;
- право обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы МСУ;

- право знакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина;
- возможность обжаловать в суде решения и действия органов МСУ;
- право получать образование, медицинские услуги и др., что связано с вопросами местного значения (рис. 1.9).



**Рис. 1.9. Принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина**

Соответственно, органы МСУ обеспечивают решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения; осуществляют функцию охраны общественного порядка; участвуют в создании необходимых условий для реализации личных и политических прав и свобод гражданина на местном уровне.

#### **10. Гласность деятельности органов МСУ.**

Данный принцип связан с принципом ответственности органов МСУ перед населением и выражается в том, что органы и должностные лица МСУ должны:

- информировать о содержании решений, принимаемых ими;
- информировать о заседаниях представительного органа МСУ, о вопросах, решениях, обсуждаемых выборными и другими органами МСУ;

– обеспечить каждому возможность знакомиться с документами и материалами, непосредственно касающимися прав и свобод человека, а также получать другую полную и достоверную информацию о деятельности органов МСУ;

– давать ответ по существу обращений граждан в письменной или электронной формах в течение установленного времени;

– использовать традиционные организационно-массовые формы работы с избирателями: отчеты депутатов и выборных должностных лиц перед населением, их встречи с избирателями, выступление в средствах массовой информации, организация «горячих телефонных линий», обеспечение доступа через формы электронных обращений в сети «Интернет» и др.

### 1.3. Задачи и функции муниципального управления

Для начала необходимо определить, как соотносятся понятия «местное самоуправление» и «муниципальное управление». В ст. 130 Конституции России определяется, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем форм непосредственной демократии (референдумы, выборы, другие формы прямого волеизъявления) или опосредованно (через выборные и другие органы МСУ) [2]. Во втором случае как раз и говорится о муниципальном управлении (рис. 1.10).

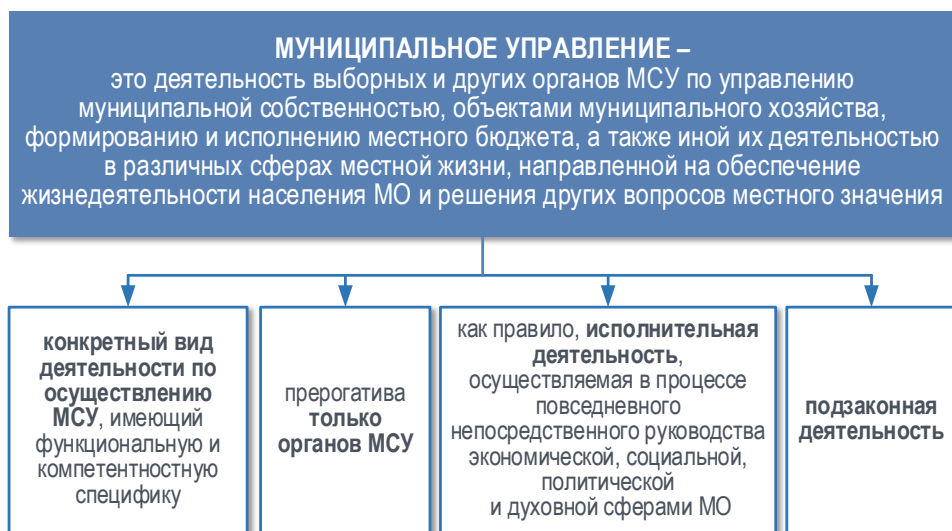


**Рис. 1.10. Соотношение понятий «местное самоуправление» и «муниципальное управление»**

**Муниципальное управление** – это деятельность выборных и других органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, объектами муниципального хозяйства, формированию, исполнению местного бюджета, а также иной их деятельностью в различных сферах местной жизни, направленной на обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования и решения других вопросов местного значения.

Характеристики муниципального управления:

- это конкретный вид деятельности по осуществлению МСУ, имеющий функциональную и компетентностную специфику;
- это прерогатива только органов МСУ;
- как правило, это исполнительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного непосредственного руководства экономической, социальной, политической и духовной сферами муниципального образования (далее – МО);
- это подзаконная деятельность (рис. 1.11).



**Рис. 1.11. Характеристики понятия «муниципальное управление»**

Задачи и функции муниципального управления определяются основной его **целью** – *повышение уровня и качества жизни населения МО, прежде всего за счет обеспечения его базовых жизненных потребностей* (рис. 1.12).

Цель предопределяет задачи муниципального управления в реализации интересов МО, то есть то, за счет чего эта цель будет достигнута.

### ЦЕЛЬ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

повышение уровня и качества жизни населения МО, прежде всего за счет обеспечения его базовых жизненных потребностей

### БАЗОВЫЕ ЗАДАЧИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

реализация социально-экономического потенциала МО	удовлетворение потребностей населения в различного рода услугах	распределение социальных благ, гарантированных государством	поддержание систем, обеспечивающих жизнедеятельность МО	обеспечение условий для производства экономических благ в МО и др.
---	---	---	---	--

### ФУНКЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

создание эффективной системы МСУ с учетом специфики конкретного МО	разработка и принятие устава, иных муниципальных правовых актов и контроль за их соблюдением и исполнением	организация управления местным хозяйством (совокупностью предприятий, организаций и учреждений различных форм собственности)	координация деятельности всех хозяйствующих субъектов и объединение их общими социально-экономическими интересами
организация управления муниципальной собственностью и муниципальными финансами	планирование комплексного социально-экономического развития МО	формирование местной инфраструктуры, достаточной для нормального функционирования и развития территории	привлечение населения к процессу управления МО через органы ТОС и другие формы участия жителей в решении местных вопросов

Рис. 1.12. Цель, задачи и функции МСУ

К **основным задачам муниципального управления** относятся:

- реализация социально-экономического потенциала МО;
- удовлетворение потребностей населения в различного рода услугах (в социально-культурных и иных сферах местной жизни);

- распределение социальных благ, гарантированных государством (минимальный государственный социальный стандарт, обеспечивают их доступность, всеобщность, адресность и т.д.);
- поддержание систем, обеспечивающих жизнедеятельность МО (пожарная и общественная безопасность, водоснабжение и канализация и др.);
- обеспечение условий для производства экономических благ в МО и др.

**Функции муниципального управления** – основные направления деятельности органов МСУ по регулированию общественных отношений, складывающихся между органами власти, населением, субъектами хозяйствования на определенной территории. К функциям муниципального управления относятся:

- создание эффективной системы местного управления с учетом специфики конкретного МО;
- разработка и принятие устава, иных муниципальных правовых актов и контроль за их соблюдением и исполнением;
- организация управления местным хозяйством как совокупностью предприятий, организаций и учреждений различных форм собственности;
- координация деятельности всех хозяйствующих субъектов и объединение их общими социально-экономическими интересами в целях наиболее полного удовлетворения общественных интересов и потребностей населения МО;
- организация управления муниципальной собственностью и муниципальными финансами;
- планирование комплексного социально-экономического развития МО;
- формирование местной инфраструктуры, достаточной для нормального функционирования и развития территории;
- привлечение населения к процессу управления МО через органы территориального общественного самоуправления и другие формы участия жителей в решении местных вопросов.



**Контрольные вопросы к главе 1**

1. Опишите, какие задачи решаются на муниципальном уровне согласно принципу субсидиарности?
2. Какой многосторонний документ, определяющий фундаментальные принципы функционирования органов МСУ, ратифицировала Российская Федерация в 1998 г.?
3. Какой основной нормативный акт на федеральном уровне регулирует МСУ в России?
4. Дайте определение МСУ согласно действующему законодательству.
5. Перечислите базовые принципы МСУ.
6. Что означает принцип организационного обособления органов МСУ?
7. В чем выражается принцип гласности деятельности органов МСУ?
8. В чем отличие понятия муниципального управления от МСУ?
9. Какова цель муниципального управления?
10. Перечислите основные задачи муниципального управления.

### Тестовые задания к главе 1

**1. Согласно принципу субсидиарности какие вопросы могут относиться к местному уровню:**

- a) законодательное регулирование;
- b) внешняя политика и национальная безопасность, экономическая инфраструктура и стратегические вопросы экономики;
- c) экономические развитие регионов, региональные инфраструктурные проекты;
- d) жилищно-коммунальное хозяйство, уборка территорий, дошкольное образование, содержание мест захоронений.

**2. Местное самоуправление ...**

- a) относится к законодательной ветви власти в РФ;
- b) относится к исполнительной ветви власти в РФ;
- c) относится к судебной ветви власти в РФ;
- d) в систему органов государственной власти не входит.

**3. Что является субъектом, осуществляющим МСУ?**

- a) органы МСУ;
- b) население (непосредственно и через органы МСУ);
- c) население, территория и социально-экономические процессы;
- d) муниципальное образование.

**4. Что является объектом МСУ?**

- a) органы местного самоуправления;
- b) население (непосредственно и через органы МСУ);
- c) население, территория и социально-экономические процессы;
- d) муниципальное образование.

**5. Местное самоуправление согласно Европейской Хартии МСУ – это:**

- a) корпорация жителей, объединенных для решения совместных задач;
- b) право и реальная способность органов МСУ регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения;
- c) форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения;
- d) деятельность выборных и других органов МСУ по управлению муниципальной собственностью, объектами муниципального хозяйства, формированию и исполнению местного бюджета, а также иной их деятельностью в различных сферах местной жизни.

**6. Местное самоуправление согласно ФЗ-131 – это:**

- а) корпорация жителей, объединенных для решения совместных задач;
- б) право и реальная способность органов МСУ регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения;
- в) форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения;
- г) деятельность выборных и других органов МСУ по управлению муниципальной собственностью, объектами муниципального хозяйства, формированию и исполнению местного бюджета, а также иной их деятельностью в различных сферах местной жизни.

**7. Что не относится к основным принципам МСУ?**

- а) самостоятельность населения в решении вопросов местного значения;
- б) соответствие материальных и финансовых ресурсов МСУ его полномочиям;
- в) полная ответственность органов и должностных лиц МСУ перед государством;
- г) законность в организации и деятельности местного самоуправления;
- д) ответственность органов и должностных лиц МСУ перед населением;
- е) государственные гарантии МСУ.

**8. К принципу организационного обособления МСУ относится:**

- а) должностные лица МСУ не состоят на государственной службе;
- б) возможность обжаловать в судебном порядке решения и действия органов и должностных лиц МСУ, ущемляющих права юридических и физических лиц;
- в) финансовые средства органов МСУ должны быть соразмерны представленным им полномочиям;
- г) использование населением различных форм контроля за деятельностью органов и должностных лиц МСУ;
- д) органы и должностные лица МСУ должны информировать о содержании решений, принимаемых ими.

**9. К принципу ответственности органов МСУ перед населением относится:**

- a) должностные лица МСУ не состоят на государственной службе;
- b) возможность обжаловать в судебном порядке решения и действия органов и должностных лиц МСУ, ущемляющих права юридических и физических лиц;
- c) финансовые средства органов МСУ должны быть соразмерны представленным им полномочиям;
- d) использование населением различных форм контроля за деятельностью органов и должностных лиц МСУ;
- e) органы и должностные лица МСУ должны информировать о содержании решений, принимаемых ими.

**10. К принципу гласности в деятельности органов МСУ относится:**

- a) должностные лица МСУ не состоят на государственной службе;
- b) возможность обжаловать в судебном порядке решения и действия органов и должностных лиц МСУ, ущемляющих права юридических и физических лиц;
- c) использование населением различных форм контроля за деятельностью органов и должностных лиц МСУ;
- d) органы и должностные лица МСУ должны информировать о содержании решений, принимаемых ими.

**11. Муниципальное управление – это:**

- a) форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения;
- b) корпорация жителей, объединенных для решения совместных задач;
- c) право и реальная способность органов МСУ регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения;
- d) деятельность выборных и других органов МСУ по управлению муниципальной собственностью, объектами муниципального хозяйства, формированию и исполнению местного бюджета, а также иной их деятельностью в различных сферах местной жизни.

**12. Выберите верное соотношение понятий (в порядке убывания):**

- a) местное самоуправление - муниципальное управление;
- b) муниципальное управление - местное самоуправление;
- c) государственное управление - местное управление - местное самоуправление.

**13. Целью муниципального управления является:**

- a) повышение уровня и качества жизни населения МО;
- b) регламентация значительной части государственных дел и управление ею;
- c) решение населением вопросов местного значения.

**14. К задачам муниципального управления не относится:**

- a) реализация социально-экономического потенциала МО;
- b) повышение уровня и качества жизни населения МО;
- c) удовлетворение потребностей населения в различного рода услугах;
- d) поддержание систем, обеспечивающих жизнедеятельность МО;
- e) обеспечение условий для производства экономических благ в МО.

**15. К функциям муниципального управления не относится:**

- a) разработка и принятие устава, иных муниципальных правовых актов и контроль за их соблюдением и исполнением;
- b) организация управления местным хозяйством как совокупностью предприятий, организаций и учреждений различных форм собственности;
- c) планирование комплексного социально-экономического развития МО;
- d) организация управления муниципальной собственностью и муниципальными финансами;
- e) обеспечение базовых жизненных потребностей населения.

### ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

#### 2.1. Источники муниципального права. Конституционные основы местного самоуправления

**Муниципальное право** – это комплексная отрасль российского права, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления организации и функционирования МСУ.

Существуют три уровня источников муниципального права: федеральный, региональный, местный (рис. 2.1).

##### ***Федеральный уровень.***

На федеральном уровне главным источником муниципального права является **Конституция Российской Федерации** [2]. В ней впервые в российском праве закрепляется МСУ как самостоятельный институт гражданского общества, основа конституционного строя страны.

Также на федеральном уровне важным источником муниципального права выступают **федеральные законы**, которые условно можно подразделить на две разновидности:

1) *федеральные законы, специально регулирующие вопросы организации и функционирования местного самоуправления.* В их числе ФЗ-131, Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [14] и др.;

2) *федеральные законы, составляющие законодательную основу других отраслей права (административного, жилищного, налогового и т.д.), но в той или иной мере затрагивающие вопросы МСУ.* Например, Федеральный закон Российской Федерации от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [22], Градостроительный, Налоговый, Бюджетный кодексы Российской Федерации и др.

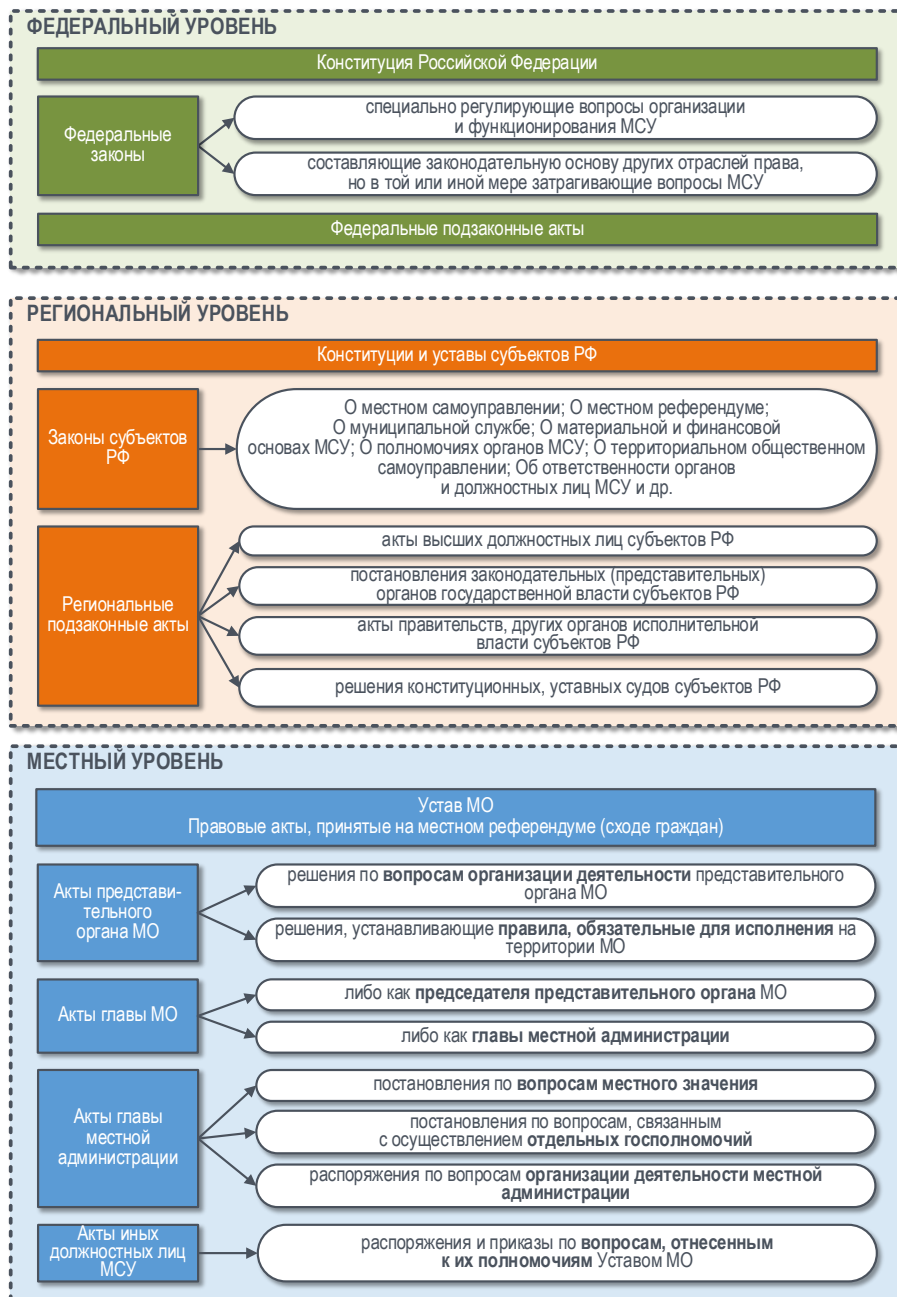


Рис. 2.1. Источники муниципального права

К федеральным источникам муниципального права относятся также *федеральные подзаконные акты*: указы Президента Российской Федерации; постановления Правительства Российской Федерации; нормативные правовые акты других федеральных органов исполнительной власти.

К источникам муниципального права относятся постановления палат Федерального Собрания Российской Федерации; постановления Конституционного суда Российской Федерации.

### ***Региональный уровень.***

*На региональном уровне* источниками муниципального права являются нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Это их конституции и уставы, законы о МСУ, местном референдуме, муниципальной службе, материальной и финансовой основах МСУ, полномочиях органов МСУ, территориальном общественном самоуправлении, ответственности органов и должностных лиц МСУ и др. В группу источников муниципального права на этом уровне входят также акты высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, постановления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, акты правительств, других органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также решения конституционных, уставных судов субъектов Российской Федерации.

### ***Местный уровень.***

*На местном уровне* источниками муниципального права выступают уставы МО, нормативные правовые акты, принятые местным референдумом, органами, главами и другими должностными лицами МСУ.

Конституция Российской Федерации закрепляет МСУ как одну из основ конституционного строя (табл. 1.1).

Таблица 1.1

## **Конституционные основы МСУ в России [2]**

Предмет регулирования	Содержание конституционных норм
Статус МСУ	Глава 1. Основы конституционного строя Статья 3.2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.



## Продолжение таблицы 1.1

Предмет регулирования	Содержание конституционных норм
	Статья 12. 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.
Сфера деятельности	Глава 8. Местное самоуправление Статья 130.1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.
Формы осуществления	Статья 130.2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.
Территория	Статья 131.1. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Статья 131.2. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.
Структура органов	Статья 131.1. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.
Задачи и функции	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.
Выполнение государственных полномочий	Статья 132.2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.
Гарантии прав	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.

В ст. 12 указывается, что «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно». Отдельная глава 8 посвящена базовым основам МСУ. Таким образом, в Конституции Российской Федерации определены статус, сфера деятельности, формы осуществления, территориальные, организационные основы и гарантии МСУ.

## **2.2. Становление современной системы местного самоуправления в России. Федеральное законодательство о местном самоуправлении**

Базовым федеральным законом, регулирующим деятельность МСУ в Российской Федерации, в свое время стал Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [20]. В Законе были даны определения основных понятий МСУ: муниципальное образование, вопросы местного значения, должностное лицо МСУ и т.д. Закон закреплял право граждан на МСУ, систему органов МСУ, формы непосредственной демократии, регулировал финансовые, территориальные основы МСУ и др.

Однако *современная система МСУ* сложилась после муниципальной реформы, которая была проведена в России в 2003–2009 гг., основной целью которой являлось устранение неопределенностей в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами МСУ, а также установление единообразной структуры видов МО.

Реформа была связана с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [21], который вступил в силу 1 января 2006 г. (рис. 2.2).

В результате муниципальной реформы в наибольшей степени изменениям подверглись территориальные основы МСУ. В соответствии с Законом 1995 г. в России существовала одноуровневая модель МСУ, МО носили разные названия, различий между ними не было. Новый Федеральный закон предусмотрел необходимость создания пяти видов МО: городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения.

Причем каждый из этих видов теперь должен решать присущие только ему вопросы местного значения.



Рис. 2.2. Структура ФЗ-131

В результате проведенной реформы вместо 11 436 МО, существовавших в Российской Федерации, было образовано 24 510 МО.

Существенным изменениям также подверглись организационные основы МСУ. Если Закон о местном самоуправлении 1995 г. допускал десятки возможных схем организации муниципальной власти, то новый сократил их, но дал возможность регионам выбрать свою форму исходя из исторически сложившихся особенностей. Также ФЗ-131 впервые установил нормативные условия наделения органов МСУ отдельными государственными полномочиями, реализовал на местном уровне систему межбюджетных отношений и др.

ФЗ-131 является основным нормативным актом, устанавливающим общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также государственные гарантии его осуществления. Состоит из 12 глав, в которых определяются виды МО и вопросы местного значения, решаемые в них; виды органов и должностных лиц МСУ и их ответственность; структура муниципальных правовых актов; вопросы ресурсного обеспечения МСУ, межмуниципального сотрудничества и др. (рис. 2.2).

Несмотря на то, что с момента муниципальной реформы прошло более 18 лет, она, как и сам ФЗ-131, продолжает подвергаться серьезной критике [77]. Тот факт, что на конец 2021 г. принято 155 редакций данного Закона, говорит о том, что изначально он не был адаптирован к российским реалиям. Некоторые авторы считают, что и он существенно ограничил самостоятельность МСУ, гарантированную Конституцией Российской Федерации. Тем не менее ФЗ-131 обеспечил структуризацию территориальных и организационных основ МСУ и сформировал нормативную базу их функционирования.

### 2.3. Муниципальные правовые акты

Муниципальный нормативный правовой акт – это акт правотворчества, исходящий от компетентного органа и содержащий нормы права, то есть правила, которые рассчитаны на регулирование заранее неопределенного числа случаев и действуют непрерывно.

Таковыми муниципальными нормативными правовыми актами являются:

- устав и муниципальные нормативные правовые акты о внесении изменений в устав;
- нормативные правовые акты, принятые на местном референдуме;
- нормативные правовые акты муниципального совета, главы МО, местной администрации и иных органов и должностных лиц МСУ, предусмотренных уставом.

Ст. 19 ФЗ-131 устанавливает, что наименование и виды правовых актов органов МСУ, выборных и других должностных лиц, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия

и вступления в силу определяются уставом МО. Муниципальные правовые акты являются подзаконными, не должны противоречить федеральным и региональным законам и нормативным актам. Действие их территориально распространяется только в пределах соответствующего МО.

Муниципальные нормативные правовые акты подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов, электронная форма которого находится на сайте нормативных правовых актов Российской Федерации.

### **1. Устав МО.**

Среди муниципальных правовых актов высшей юридической силой обладает *устав МО*.

*Устав МО – это основной правовой документ муниципального образования, действующий на определенной территории и содержащий основные принципы организации данного местного самоуправления.*

Согласно ст. 8 ФЗ-131 каждое МО должно иметь устав, в котором указываются:

- 1) границы и состав территории МО;
- 2) вопросы местного значения, относящиеся к ведению МО;
- 3) формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;
- 4) структура и порядок формирования органов МСУ, наименование и полномочия выборных, других органов МСУ и должностных лиц, статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов МСУ, выборных должностных лиц, основания и порядок прекращения их полномочий;
- 5) виды, порядок принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов МСУ;
- 6) основания и виды ответственности органов МСУ и должностных лиц, порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов МСУ и выборных должностных лиц;
- 7) условия и порядок организации муниципальной службы;

8) экономическая и финансовая основа осуществления МСУ, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью и др.

Устав МО разрабатывается им самостоятельно, принимается представительным органом МСУ или населением непосредственно. Устав МО, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав МО подлежат государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

#### **ПРИМЕР**



***Устав городского округа город Уфа Республики Башкортостан состоит из 8 глав [38]:***

- 1) общие положения;*
- 2) вопросы местного значения;*
- 3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения;*
- 4) органы МСУ и должностные лица МСУ;*
- 5) муниципальные правовые акты;*
- 6) экономическая основа МСУ;*
- 7) ответственность органов МСУ и должностных лиц МСУ;*
- 8) заключительные положения.*

## ***2. Нормативные правовые акты, принятые на местном референдуме.***

Если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения МО, дополнительно требуется принятие муниципального правового акта, орган или должностное лицо МСУ, в компетенцию которых входит принятие указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (или сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца.

Решение, принятое на местном референдуме, как и устав МО, являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории МО.

### 3. Акты органов и должностных лиц МСУ

Наименования, виды принимаемых нормативных актов органов и должностных лиц МСУ определяются в уставе каждого конкретного МО.

Виды нормативных актов, принимаемых органами и должностными лицами МСУ представлены на рисунке 2.3.



Рис. 2.3. Нормативные акты, принимаемые органами и должностными лицами МСУ

Проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа МО, главой МО, иными выборными органами МСУ, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом МО.

Муниципальные правовые акты вступают в силу со дня их подписания. Но для некоторых из них есть особые условия, например, муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права,

свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования, нормативные правовые акты о налогах и сборах могут вступать в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

#### **ПРИМЕР**



*В Уставе городского округа город Уфа Республики Башкортостан указано, что Совет принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории городского округа [38]. Председатель Совета издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности Совета, подписывает решения Совета по иным вопросам. Глава Администрации издает постановления Администрации по вопросам местного значения. Иные должностные лица МСУ издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям муниципальными правовыми актами.*

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами МСУ или должностными лицами, принявшими их, а также судом. Если муниципальные правовые акты касаются вопросов, связанных с реализацией отдельных государственных полномочий, переданных на местный уровень федеральными и региональными законами, то они могут быть отменены уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации или субъекта Федерации.



**Контрольные вопросы к главе 2**

1. Что закрепляет Конституция Российской Федерации в отношении МСУ в России?
2. Когда сложилась современная система МСУ?
3. Перечислите источники муниципального права на федеральном, региональном и муниципальном уровнях власти.
4. С чем была связана муниципальная реформа в Российской Федерации?
5. Когда вступил в силу Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»?
6. Что такое муниципальный нормативный правовой акт?
7. Какой нормативный акт (акты) обладает высшей юридической силой среди муниципальных правовых актов?
8. Какие нормативные правовые акты принимаются органами МСУ и должностными лицами?
9. Могут ли муниципальные правовые акты или их действие быть отменены?
10. Когда муниципальные правовые акты вступают в силу?

**Тестовые задания к главе 2****1. С чем было связано начало муниципальной реформы 2003-2009 гг.:**

- a) разработкой и принятием Конституции РФ;
- b) разработкой и принятием Федерального закона №131-ФЗ;
- c) разработкой и принятием Федерального закона №154-ФЗ.

**2. Основной целью муниципальной реформы 2003-2009 гг. было:**

- a) формирование новой системы МО;
- b) возрождение местного самоуправления в России;
- c) устранение неопределенностей в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами МСУ;
- d) обеспечение муниципальных образований достаточной финансовой базой для решения вопросов местного значения.

**3. Что устанавливает основной закон, регламентирующий деятельность МСУ?**

- a) правовые основы организации МСУ;
- b) территориальные основы организации МСУ;
- c) организационные основы организации МСУ;
- d) экономические основы организации МСУ;
- e) все вышеперечисленное.

**4. Какой главы нет в структуре Федерального закона №131-ФЗ?**

- a) принципы территориальной организации МСУ;
- b) государственное регулирование МСУ;
- c) вопросы местного значения;
- d) органы МСУ и должностные лица МСУ;
- e) экономическая основа МСУ;
- f) особенности организации МСУ.

**5. Что понимается под муниципальными правовыми актами?**

- a) решение, принятое населением МО по вопросам местного значения;
- b) решение, принятое органом МСУ и (или) должностным лицом МСУ по вопросам местного значения;
- c) a+b.

**6. Выберите неверное утверждение:**

- a) устав – это основной правовой документ МО;
- b) устав действует на всей территории МО;
- c) устав содержит основные принципы организации МСУ в МО;
- d) устав принимается на местном референдуме после утверждения органами власти субъекта РФ.

**7. Кто из перечисленных субъектов может издавать муниципальные правовые акты?**

- a) только органы МО;
- b) население;
- c) органы местного самоуправления и должностные лица;
- d) и население, и органы МСУ, и должностные лица МСУ.

**8. Муниципальный правовой акт, обладающий высшей юридической силой среди муниципальных правовых актов:**

- a) Конституция РФ;
- b) федеральный закон;
- c) закон субъекта РФ;
- d) устав;
- e) постановление главы МО;
- f) решение представительного органа МО.

**9. Какой муниципальный правовой акт издает представительный орган МО?**

- a) правила;
- b) постановление;
- c) указ;
- d) решение.

**10. Какой муниципальный правовой акт издает глава МО?**

- a) правила;
- b) постановление;
- c) указ;
- d) решение.

**11. Какой муниципальный правовой акт издает глава местной администрации?**

- a) правила;
- b) постановление;
- c) указ;
- d) решение.

**12. Муниципальные правовые акты вступают в силу:**

- a) только со дня их подписания;
- b) после их официального опубликования;
- c) со дня их подписания, но в отдельных случаях после их официального опубликования.

**13. Муниципальные правовые акты подлежат обязательному исполнению:**

- a) на всей территории МО;
- b) на территории всех МО;
- c) на территории МО только после утверждения органами государственной власти.

**14. Кем могут быть отменены муниципальные правовые акты?**

- a) судом;
- b) теми органами МСУ, которые их приняли;
- c) теми должностными лицами МСУ, которые их приняли;
- d) \*всеми вышеперечисленными;
- e) никем, они утрачивают свою силу после принятия нового муниципального правового акта.

**15. Могут ли муниципальные правовые акты быть отменены органами государственной власти?**

- a) да, могут во всех случаях;
- b) нет, не могут;
- c) могут, но только если это уполномоченные государственные органы и муниципальные правовые акты касаются вопросов, связанных с реализацией отдельных государственных полномочий.

### ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

#### 3.1. Территориальные основы местного самоуправления.

##### Понятие и признаки муниципального образования

Территориальные основы МСУ – основы, определяющие, закрепляющие и регулирующие территориальную организацию МСУ, а именно формирование и состав территории МО, его границы, порядок их установления и изменения.

Согласно ст. 10 ФЗ-131 МСУ осуществляется *на всей территории Российской Федерации* в МО. То есть вся территория страны разграничивается между низовым уровнем МО – поселениями. При этом территорию МО составляют не только земли поселений, но прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения, земли рекреационного назначения, земли для развития МО и другие земли в границах МО независимо от форм собственности и целевого назначения.

Понятие МО закрепляется в ФЗ-131, однако это определение не раскрывает сущность МО, а содержит только перечень их видов.

*Муниципальное образование согласно ФЗ-131 – городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.*

С точки зрения сущностного содержания более полно раскрывает понятие МО Федеральный закон о местном самоуправлении от 1995 г. – это городское, сельское поселение, несколько поселений, часть поселения, в пределах которых осуществляется МСУ, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы МСУ.

Частично данное определение отражает следующие признаки МО (рис. 3.1).



Рис. 3.1. Признаки МО

**1. Населенная территория.** Территория МО должна быть единой, населенной жителями. Если на территории не проживает население, эта территория не включается в состав поселения.

Так, ч. 1 ст. 11 ФЗ-131 определяет, что территории с низкой плотностью сельского населения (если это не прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, земли рекреационного назначения, земли для развития поселения), могут не включаться в состав территорий поселений. Такие земли называются межселенной территорией и включаются в состав муниципальных районов.

**Межселенная территория** – территория муниципального района, находящаяся вне границ поселений.

**2. Органы МСУ.** Вне зависимости от вида МО и численности его населения в любом МО создаются и функционируют органы МСУ. В некоторых случаях, например если в поселении проживает менее 100 жителей, обладающих избирательным правом (или от 100 до 300 в соответствии с уставом МО), проводится сход граждан, который

осуществляет полномочия представительного органа МО. Но в любом случае в МО наличие органов МСУ является обязательным.

**3. Местный бюджет и муниципальная собственность.** Ст. 49 ФЗ-131 определяет, что экономическую основу МСУ составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права МО. Все это необходимо для решения вопросов местного значения вне зависимости от вида и размера МО.

**4. Устав МО.** Также в любом МО в обязательном порядке принимается Устав – правовой документ, содержащий основные принципы организации МСУ на территории каждого конкретного МО.

Наделение МО статусом МО, изменение их границ осуществляется *законами субъектов* Российской Федерации.

Следует также **различать МО от административно-территориальной единицы (АТЕ)**. В России применяется два вида территориального деления: административно-территориальное устройство – для упорядоченного осуществления функций государственного управления (коды ОКАТО [74]); муниципальное устройство – для организации МСУ (коды ОКТМО [75]) (рис. 3.2).



**Рис. 3.2.** Отличие административно-территориального деления от муниципального

Цель территориальной организации МСУ или муниципального устройства – упорядочение осуществления МСУ. В соответствии с ней сегодня существуют восемь видов МО, каждый из которых характеризуется вышеперечисленными признаками.

Цель административно-территориального деления или разделения территории субъекта Федерации на административно-территориальные единицы, населенные пункты – упорядочение осуществления на его территории функций государственного управления общественно-политической жизни.

При этом на карте границы МО и АТЕ могут совпадать или не совпадать (рис. 3.3).



**Рис. 3.3. Современное разграничение административно-территориального деления от муниципального устройства**

В целом выделяют два основных подхода к соотношению административного и муниципального деления:

1) совмещение двух видов деления – границы МО совпадают с границами АТЕ, например: административно-территориальное деление Республики Башкортостан;

2) юридическое разведение двух видов деления – границы административных и муниципальных единиц могут меняться



независимо, в границах административного района могут действовать два муниципальных района или муниципальный район и городской округ, например: административно-территориальное деление Свердловской области.



### **ПРИМЕР**

**Границы административно-территориального устройства и границы территорий МО в Республике Башкортостан практически совпадают:**

- 1) 54 муниципальных района территориально совпадают с административными районами;
- 2) 9 городских округов образованы на территориях 8 городов республиканского значения: Уфа, Агидель, Кумертау, Нефтекамск, Октябрьский, Салават, Сибай, Стерлитамак) и 1 ЗАТО (Межгорье);
- 3) 14 городских поселений территориально совпадают с 12 городами районного значения и 2 поселками городского типа;
- 4) 818 сельских поселений объединяют 4 532 населенных пункта.

Различия между ними следующие:

- 1) внутригородские районы г. Уфы являются АТЕ и не являются МО;
- 2) 10 сельских советов в городах: Уфе (5), Нефтекамске (2), Кумертау (2), Сибайе (1) являются АТЕ городов (сельские населенные пункты включены в города) и не являются МО.

Тогда как в Свердловской области административно-территориальное и муниципальное устройства не совпадают.

В территорию Свердловской области входят следующие АТЕ: 30 районов, 25 городов (со статусом уровня городов областного значения), 4 закрытых административно-территориальных образования.

А в рамках муниципального устройства 68 городских округов, 5 муниципальных районов, которые состоят из 5 городских и 16 сельских поселений. МО объединяют 47 городов, 99 рабочих поселков и поселков городского типа и 1 821 сельский населенный пункт.

В то же время ФЗ-131 не отделяет полностью территориальную организацию МСУ от административно-территориального деления. Например, территории МО выделяются не произвольно, а с учетом особенностей населенных пунктов, их границ.

### **3.2. Основные типы муниципальных образований в России: характеристика и особенности**

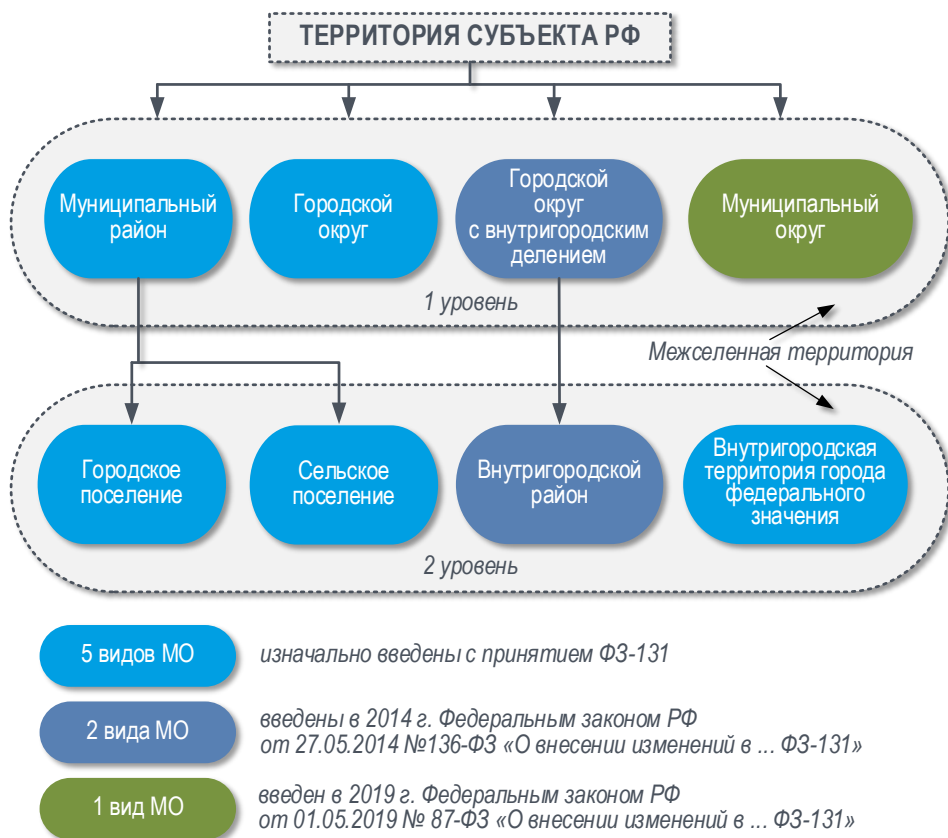
Одной из основных задач реформы МСУ 2003–2009 гг. была унификация территориальных основ МСУ в Российской Федерации. ФЗ-131 обязал органы власти всех субъектов Федерации до 1 января 2005 г. установить границы МО в соответствии с новыми требованиями и наделить их одним из следующих статусов: городское поселение, сельское поселение, муниципальный район, городской округ, а также внутригородская территория.

30 ноября 2011 г. к ФЗ-131 вступили в силу поправки, вводящие уточнения типа МО в городах федерального значения: внутригородская территория как внутригородское муниципальное образование [10]; 27 мая 2014 г. – вводящие новые виды муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и входящий в его состав внутригородской район как внутригородское МО [11]; 1 мая 2019 г. – вводящие новый вид МО: муниципальный округ [12].

Таким образом, на текущий момент в Российской Федерации существуют восемь видов МО: городское и сельское поселения, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, внутригородская территория города федерального значения (рис. 3.4).

Фактически в Российской Федерации сложилась двухуровневая система местного самоуправления: территория всех субъектов Российской Федерации была поделена на территории муниципальных районов и городских (с мая 2019 г. и муниципальных) округов, а территория муниципальных районов – на территории городских и сельских поселений. В городских и муниципальных округах не может быть других МО (за исключением внутригородских районов в городских округах с внутригородским делением). Территории городов федерального значения разделяются на территории внутригородских территорий (внутригородских МО).

Фактический состав и количество МО в Российской Федерации постоянно меняется, так как во многих регионах происходят преобразования состава и статуса МО (табл. 3.1).



**Рис. 3.4. Виды МО в Российской Федерации**

Наименьшее число МО расположено в Магаданской области (9), городе Севастополе (10) и Сахалинской области (18), наибольшее – в Республиках Татарстан (956), Башкортостан (895) и Дагестан (761) [60].

Основной тенденцией является сокращение количества МО, прежде всего за счет укрупнения сельских и городских поселений.

Таблица 3.1

**Изменение видов МО в России за 2008–2021 гг. [60]**

Вид МО	Количество МО на 1 января, ед.			
	2008	2012	2016	2021
Муниципальный район	1 799	1 821	1 788	1 606
Муниципальный округ	0	0	0	100
Городской округ	521	517	563	633
Городской округ с внутригородским делением	0	0	3	3
Внутригородской район городского округа с внутригородским делением	0	0	19	19
Внутригородская территория города федерального значения	236	236	267	267
Городское поселение	1 734	1 711	1 592	1 346
Сельское поселение	19 861	18 833	18 177	16 332
<b>ВСЕГО</b>	<b>24 151</b>	<b>23 118</b>	<b>22 406</b>	<b>20 303</b>

**Поселение**

Низовым уровнем МО являются поселения. Все поселения должны полностью входить в состав муниципального района, при этом территории с низкой плотностью сельского населения могут не включаться в состав территорий поселений.

Территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения. При этом в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения.

В Российской Федерации существует два вида поселений: сельские и городские.

**Сельское поселение**

Данный тип МО был предусмотрен изначально в ФЗ-131 и введен в ходе муниципальной реформы.

**Сельское поселение** – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

В состав территории сельского поселения (далее – СП) могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1 000 чел. (для территории с высокой плотностью сельского населения – более 3 000 чел.) и (или) несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1 000 чел. каждый (3 000 чел.).

#### **ПРИМЕР**



**Пример сельского поселения, состоящего из одного крупного населенного пункта:** сельское поселение Алексеевский сельский совет Республики Башкортостан. Состав – 1 населенный пункт – д. Алексеевка (5 178 чел.), который и является его административным центром.

**Пример сельского поселения, состоящего из нескольких населенных пунктов:** сельское поселение Булгаковский сельский совет Республики Башкортостан. Состав – 7 населенных пунктов (5 984 чел.) – с. Булгаково, д. Дубки, д. Фомичево, д. Камышлы, д. Песчаный, д. Стуколкино, п. Уршак. Административный центр – с. Булгаково.

Так как территории России значительно отличаются по плотности населения, ФЗ-131 устанавливает особые условия для территорий с низкой и высокой плотностью населения.

Сельский населенный пункт с численностью населения менее 1 000 чел. должен входить в состав сельского поселения, а сам статусом сельского поселения не наделяется. Но если этот сельский населенный пункт находится на территории с низкой плотностью сельского населения с учетом доступности территории поселения, он может быть наделен статусом сельского поселения, а также соответствующими полномочиями: формирование местного бюджета, управление муниципальной собственностью, территориальная организация МСУ, охрана общественного порядка и др.

К территориям с низкой (высокой) плотностью сельского населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов, плотность сельского населения в которых более чем в три раза ниже (выше) средней плотности сельского населения в Российской Федерации. Перечень территорий с высокой и низкой плотностью населения устанавливает Правительство Российской Федерации не чаще одного раза в 5 лет (рис. 3.5).

Территорию сельского поселения также составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, земли рекреационного назначения, земли для развития сельского поселения.



**Рис. 3.5. Отнесение к территориям с низкой и высокой плотностью**

Сельское поселение имеет административный центр – населенный пункт, в котором находится представительный орган данного сельского поселения.

Для того чтобы обеспечить доступность МСУ для населения, ФЗ-131 устанавливает следующее условие: границы сельского поселения определяются с учетом *нешеходной доступности* до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав (рис. 3.6).

По общему количеству сельские поселения являются наиболее распространенными видами МО. Однако есть субъекты Российской Федерации, на территории которых они отсутствуют. Так, на 2020 г. сельские поселения полностью отсутствуют в Калининградской, Магаданской, Московской и Сахалинской областях в связи с преобразованием всех муниципальных районов в городские округа.



**Рис. 3.6. Особенности определения границ СП**

### Городское поселение

Городское поселение (далее – ГП) – один из типов МО в России, как правило, город или поселок городского типа (реже сельского).

*Городское поселение – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.*

В состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся МО) (рис. 3.7).

**ГОРОДСКОЕ ПОСЕЛЕНИЕ (ГП)** – город или поселок, в которых МСУ осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления

Городское поселение – это:

один город

+

ИЛИ

один поселок

+

в соответствии с генеральным планом  
**ТЕРРИТОРИИ, предназначенные для РАЗВИТИЯ**  
его социальной, транспортной и иной  
**ИНФРАСТРУКТУРЫ** (включая территории поселков  
и СНП, не являющихся МО)

**Рис. 3.7. Понятие и состав городского поселения**



#### **ПРИМЕР**

**Пример городского поселения, в состав которого входит один город:** городское поселение город Благовещенск Республики Башкортостан.

Площадь территории – 65 кв. км.  
Численность населения составляет 33,9 тыс. чел.

**Пример городского поселения, в состав которого входит один поселок городского типа:** сельское поселение Чимшинский поссовет муниципального района Чимшинский район Республики Башкортостан.

Численность населения 22,4 тыс. чел. (15-ое место в России среди 206 поселков городского типа).



На 2020 г. городские поселения, как и сельские, полностью отсутствуют в Калининградской, Магаданской, Московской и Сахалинской областях в связи с преобразованием муниципальных районов в городские округа. Помимо указанных регионов, городские поселения отсутствуют в Ингушетии, Оренбургской области, Пермском крае, Республике Алтай, Тюменской области (без автономных округов) [60].

Также в 2020 г. были упразднены городские поселения Ставропольского края, а в 2021 – городские поселения Удмуртии и Ямало-Ненецкого автономного округа в связи с преобразованием муниципальных районов в муниципальные округа (ранее части муниципальных районов в городские округа) [60].

### Муниципальный район

Одним из типов МО, объединяющих несколько городских, сельских поселений и в некоторых случаях межселенных территорий, являются муниципальные районы (далее – МР).

*Муниципальный район – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.*

В муниципальный район входят поселения и межселенная территория, находящиеся на территории МО, причем территории поселений должны полностью входить в состав муниципального района. Если на территории муниципального района находится городской округ, то его территория в состав района не входит.

Административным центром муниципального района является населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором находится

представительный орган. Административным центром муниципального района также может быть и город в составе городского округа.

### ПРИМЕР

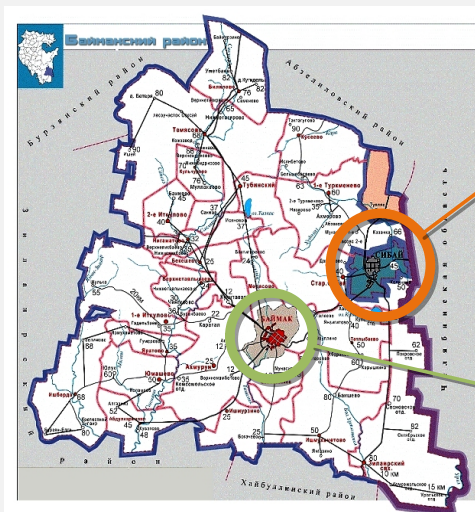


*Пример муниципального района, на территории которого располагается городской округ, который является его административным центром (Уфимский район Республики Башкортостан).*

*В Уфимский район входит 19 сельских населенных пунктов, административным центром является город Уфа.*

### ПРИМЕР

*Пример муниципального района, на территории которого располагается городской округ, который не является его административным центром (Баймакский район Республики Башкортостан).*



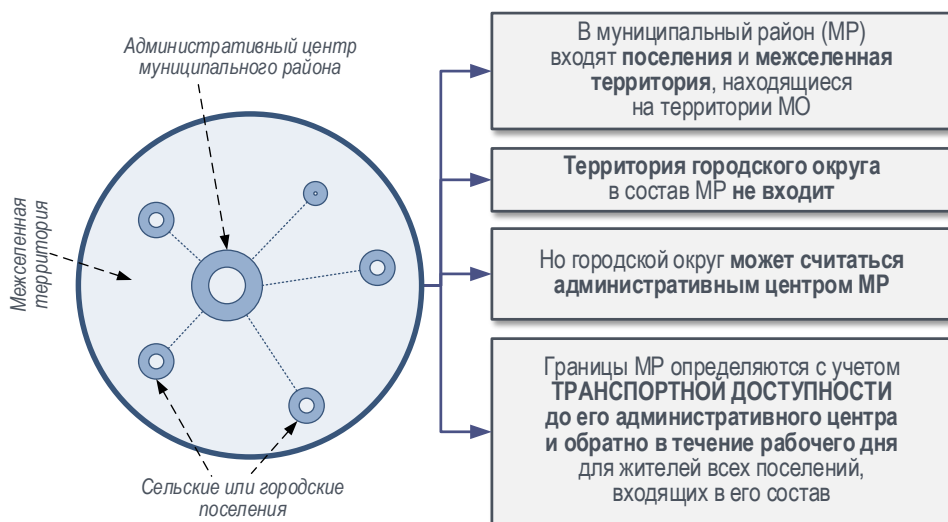
Территория **городского округа** не входит в состав территории муниципального района (например, ГО г. Сибай)

Территория **городского поселения** входит в состав муниципального района (например, ГП г. Баймак). ЯВЛЯЕТСЯ АДМИНИСТРАТИВНЫМ ЦЕНТРОМ муниципального района

Границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного

значения межпоселенческого характера органами МСУ муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных на местный уровень.

Для того чтобы обеспечить доступность МСУ для населения, ФЗ-131 устанавливает следующее условие: границы муниципального района определяются с учетом **транспортной доступности** до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав (рис. 3.8).



**Рис. 3.8. Особенности определения границ муниципального района**

Основной целевой задачей муниципального района, который территориально состоит из поселений или из поселений и межпоселенческой территории, является решение двух задач:

1. Решение задач межпоселенческого характера. Например, к вопросам местного значения муниципального района относятся: создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района; организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды; содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения и др.

2. Решение вопросов, требующих больших затрат, прежде всего это касается организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (рис. 3.9).



**Рис. 3.9. Целевое назначение муниципального района**

Помимо этого, муниципальный район также осуществляет выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района за счет средств местного бюджета.

### **ПРИМЕР**



**Муниципальные районы в России.** В начале 2020 г. муниципальные районы существовали в 78 из 85 субъектов Российской Федерации. Число муниципальных районов в субъекте Российской Федерации составляет от 1 (Заполярный район Ненецкого автономного округа) до 59 ед. (в Алтайском

крае) [60].

Муниципальные районы насчитывают от 2–3 до нескольких десятков поселений. Единственным муниципальным районом, не имеющим поселений, является Северо-Енисейский район Красноярского края. Как правило, муниципальный район состоит из городских и сельских

*поселений или только из сельских поселений. Муниципальные районы, состоящие только из городских поселений (например, Еманжелинский и Коркинский районы Челябинской области), представляют собой крайне редкое явление. Среднестатистический муниципальный район насчитывает 1 городское и 10 сельских поселений, а максимально зафиксированное число поселений в муниципальном районе составляет 42 (Хасавюртовский район Республики Дагестан).*

*По состоянию на 2021 г. полностью упразднены все муниципальные районы Калининградской, Магаданской, Московской и Сахалинской областей (соответственно, все входившие в их состав сельские и городские поселения) с преобразованием их в городские округа и все муниципальные районы Ставропольского края (соответственно, все входившие в их состав сельские и городские поселения) с преобразованием их в городские и муниципальные округа, а с лета 2021 г. упразднены все муниципальные районы Удмуртии (преобразованы в муниципальные округа).*

### Городской округ

Статус городского округа как МО определен ФЗ-131. Изначально он определялся как городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы МСУ, которого осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам МСУ федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Однако в связи с тем, что были случаи, когда городскими округами становились территории, на которых либо отсутствовали города, либо большая часть населения проживала в сельской местности, с 2017 г. были внесены изменения в ФЗ-131.

*Городской округ (с 1 мая 2019 г.) – один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы, которые могут осуществлять отдельные государственные*

*полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, при этом **не менее двух третей населения** такого муниципального образования **проживает в городах** и (или) иных городских населенных пунктах (в ред. Федерального закона от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ).*

Таким образом, в городском округе должно проживать преимущественно городское население. При этом в состав территории городского округа также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся МО, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, однако размер их не может превышать в 2 и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа. Также на территории городского округа плотность населения должна в 5 и более раз превышать среднюю плотность населения в России. Эти условия схематично отражены на рисунке 3.10.

### 1. Преимущественно городская инфраструктура

Не менее **двух третей населения** городского округа должно проживать в городах или иных городских населенных пунктах (абз. 7 ч. 1 ст. 2 ФЗ-131).

### 2. Требования к площади

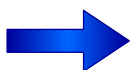
**Площадь сельских территорий** и территорий, предназначенных для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры, входящих в состав городского округа, **не должна превышать площадь территорий городов** и (или) иных городских населенных пунктов в составе этого городского округа **в 2 раза и более** (п. 3.3 ч. 1 ст. 11 Закона № 131-ФЗ).

### 3. Высокая плотность населения

На территории городского округа плотность населения должна превышать среднюю плотность населения по России **в 5 раз или более**.



Что будет с городским округом, который не отвечает новым требованиям?



**ГОРОДСКОЙ ОКРУГ СТАНОВИТСЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОКРУГОМ**

Решение должно быть принято до 1 января 2025 г.

Рис. 3.10. Новые критерии для городского округа

Если городской округ не отвечает этим критериям, то он становится муниципальным округом.

В городской округ может входить один, как правило, крупный город либо крупный город и несколько населенных пунктов вокруг него. Границы городского округа, как и границы муниципального района, определяются с учетом транспортной доступности до их административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав.

### **ПРИМЕР**



**Пример городского округа, в состав которого входит один город:** городской округ город Стерлитамак Республики Башкортостан. Состав – город Стерлитамак. Численность населения составляет 276,4 тыс. чел. (2-й по численности населения город в Республике Башкортостан). По состоянию на 2021 г. плотность населения городского округа – 2,55 тыс. чел. на кв. м, в 298,2 раза превышает среднюю плотность населения в Российской Федерации.

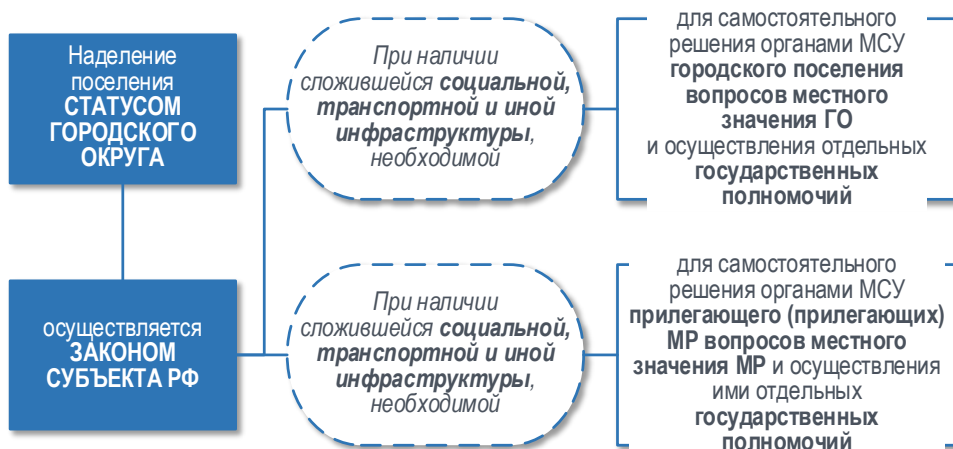
**Пример городского округа, в состав которого входит город и несколько населенных пунктов:** городской округ город Уфа Республики Башкортостан – столица региона, город-миллионер. Состав: город Уфа и 24 населенных пункта (13 деревень, 4 села, 7 поселков). Численность населения 1,1 млн чел. (1-й по численности населения город в Республике Башкортостан, 11-й в России). По состоянию на 2021 г. плотность населения городского округа – 1,59 тыс. чел. на кв. м, в 186,3 раза превышает среднюю плотность населения в России.

По статусу городской округ «выше», чем городское поселение, поскольку решает вопросы не только поселенческого, но и межпоселенческого характера, а также требующие больших финансовых затрат. Поэтому городское поселение можно наделить статусом городского округа только при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, которая необходима для:

- 1) самостоятельного решения органами МСУ городского поселения;
- 2) самостоятельного решения органами МСУ прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов);

3) осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (рис. 3.11).

При наделении городского поселения статусом городского округа учитываются перспективы развития городского поселения, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения.



! При наделении ГП статусом ГО учитываются **перспективы развития ГП**, подтвержденные **генеральным планом** данного городского поселения

**Рис. 3.11. Наделение городского поселения статусом городского округа**

### ПРИМЕР



*Городские округа в России. На 1 января 2021 г. в Российской Федерации насчитывалось 622 городских округа. Городские округа существуют в 82 субъектах Российской Федерации (во всех, кроме городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) [60]. Больше всего городских округов в Свердловской области – 68, меньше всего – в Ленинградской, Новгородской и еще 7 субъектах Федерации.*

*38 городских округов в пределах 22 субъектов Российской Федерации обладают статусом закрытых административно-территориальных образований. 12 городских округов в пределах 5 субъектов Российской Федерации обладают статусом наукоградов.*



### Городской округ с внутригородским делением

Статус городского округа с внутригородским делением как МО определен ФЗ-131 с поправками, введенными Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ.

*Городской округ с внутригородским делением – городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования.*

Статус, полномочия городского округа с внутригородским делением ничем не отличаются от обычного городского округа. Отличие заключается в том, что внутри городского округа образуются внутригородские районы, каждый из которых является отдельным МО. А значит, обладает всеми его признаками: населенная территория, органы МСУ, местный бюджет, муниципальная собственность, устав МО.

Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением.

Первым городским округом с внутригородским делением стал город Челябинск.

#### ПРИМЕР



**Пример городского округа с внутригородским делением.** Законом Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» Челябинский городской округ наделен статусом Челябинского городского округа с внутригородским делением с учетом мнения населения города Челябинска, выраженного на публичных слушаниях [33]. На территории

городского округа выделены семь внутригородских районов.

По состоянию на 1 января 2021 г. в России насчитывалось три городских округа с внутригородским делением: Челябинский, Самара, Махачкала.

### Внутригородской район

Статус внутригородского района как МО определен поправками, введенными Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ к ФЗ-131.

*Внутригородской район – внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.*

Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением. Территория внутригородского района должна полностью входить в состав территории городского округа с внутригородским делением (рис. 3.12).



**Критерии для деления** городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются **законами субъекта РФ и уставом** городских округов с внутригородским делением

**Рис. 3.12. Понятие городского округа с внутригородским делением и внутригородского района**

По состоянию на 1 января 2021 г., существуют 19 внутригородских районов в трех городских округах: Челябинский, Самара, Махачкала.

#### **ПРИМЕР**



*Самый большой по численности внутригородской район в России – внутригородское МО внутригородской район «Советский район» города Махачкалы Республики Дагестан. Является МО, имеющим свою территорию, в границах которой осуществляется МСУ, муниципальную собственность, местный бюджет и органы МСУ. Включает в себя историческую часть города, также в состав внутригородского района входят поселки Тарки, Альбурикент, Кяхулай. Население района города без подчиненных населенных пунктов) составляет 209 275 чел. (по состоянию 2021 г.).*

### **Муниципальный округ**

Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ в ФЗ-131 был введен новый вид МО – муниципальный округ, в которые в переходный период до 1 января 2025 г. предписано преобразовать те городские округа, менее двух третей населения которых проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах, при этом на территории городского округа плотность населения должна в 5 и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации [12].

#### **ПРИМЕР**



*Магаданская область состоит из 9 городских округов на 2020 г. Однако в Магаданской области только два населенных пункта имеют статус города (Магадан и Сусуман). Значительная часть населения области живет на малонаселенных территориях в 54 сельских населенных пунктах, где уклад жизни далек от городского [57]. Только в одном городском округе (Магадане) плотность населения превышает среднюю по России (по состоянию на 2021 г.).*

С 2020 г. было начато преобразование городских округов в муниципальные, в том числе объединение городских округов с муниципальными районами в муниципальные округа.

Муниципальные округа образуются следующим образом:

- 1) статусом муниципального округа можно наделить городской округ путем его преобразования;
- 2) в муниципальный округ могут объединиться все поселения, входящие в состав муниципального района. При этом поселения и муниципальный район утратят статус МО (рис. 3.13).



**Рис. 3.13. Способы образования муниципального округа**

Основная особенность муниципального округа – это одноуровневость организации МСУ на его территории.

*Муниципальный округ – несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.*

В состав территории муниципального округа входят несколько объединенных общей территорией населенных пунктов. Помимо этого, 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.

Как и в случае городского округа, территория муниципального округа не входит в состав территории муниципального района. Однако административным центром муниципального округа может считаться город или поселок, расположенный на территории городского округа, имеющего с таким муниципальным округом общую границу.

Границы муниципального округа, как и границы муниципального района, определяются с учетом транспортной доступности до их административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в их состав.

На 1 января 2021 г. в Российской Федерации насчитывалось 119 муниципальных округов.

#### **ПРИМЕР**



*Самым крупным муниципальным округом на 1 января 2021 г. является Шпаковский муниципальный округ Ставропольского края с численностью населения 148,3 тыс. чел. (по состоянию на 2021 г.). В его состав входит одно городское (городское поселение город Михайловск, административный центр) и 11 сельских поселений. Всего в состав территории муниципального округа входят 42 населенных пункта.*

*Самым маленьким городским округом на 1 января 2021 г. является Алеутский муниципальный округ Камчатского края с численностью населения 671 чел. В район входит 1 населенный пункт – с. Никольское.*

### **Внутригородская территория города федерального значения**

Внутригородская территория города федерального значения – тип внутригородских МО в России, существующий с 2006 г. в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и с 2014 г. в Севастополе.

**Внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование города федерального значения – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.**

В Москве существует 146 МО (125 муниципальных округов, 2 городских округа и 19 поселений), в Санкт-Петербурге – 111 (81 муниципальный округ, 9 городов и 21 поселок), в Севастополе – 10 (9 муниципальных округов и 1 город).



#### **ПРИМЕР**

**Пример муниципального округа – муниципальный округ Арбат города Москвы.**

Район находится на территории Центрального административного округа к западу от Кремля. Площадь территории района – 211 га. Численность населения – 36,1 тыс. чел. на 1 января 2021 г.

### **3.3. Изменение, преобразование и упразднение территорий муниципальных образований**

#### **Изменение границ МО**

Границы МО не являются статичными, они изменяются вследствие самых разнообразных причин (значительное сокращение численности населения, изменение статуса города с городского поселения на городской округ и др.). При этом изменение границ МО – вопрос сложный и зачастую прямо затрагивающий интересы населения.

ФЗ-131 определяет необходимость сохранения стабильности границ МО, например, устанавливает, что сокращение численности менее чем на 50 % не может быть основанием для изменения границ МО со стороны органов МСУ или государственной власти. Более того, Законом не предусмотрена ликвидация МО, а только его преобразование путем разделения или включения в состав другого МО.

Но тем не менее, если возникла объективная необходимость изменения границ или статуса МО, эти вопросы решаются при непосредственном участии населения в этом процессе путем голосования.

ФЗ-131 определяет следующие особенности и условия изменения границ:

1. Изменение границ МО осуществляется законом субъекта Российской Федерации.

2. Инициаторами изменения границ МО могут выступать:

- население (инициатива населения реализуется в порядке, аналогичном инициативе проведения местного референдума);
- органы МСУ (оформляется соответствующими решениями);
- органами государственной власти (оформляется соответствующими решениями) (рис. 3.14).

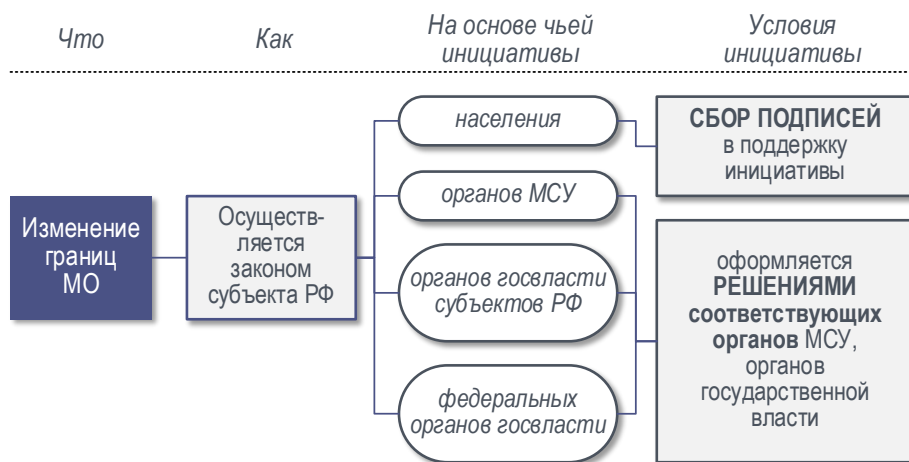
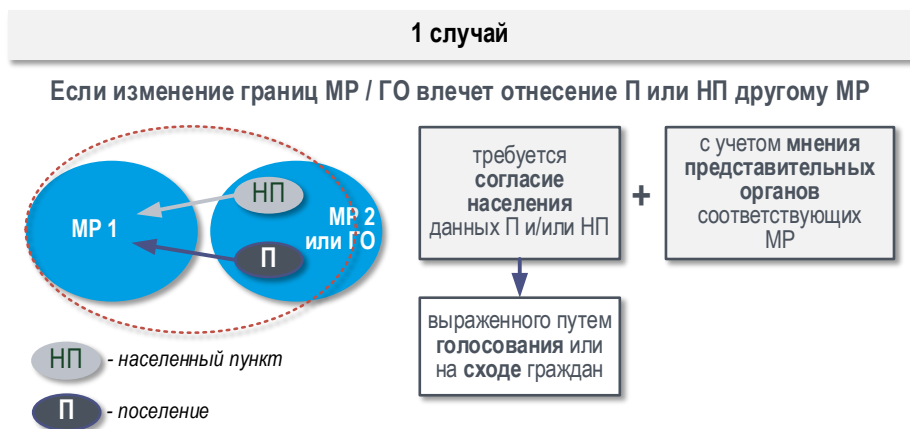


Рис. 3.14. Изменение границ МО

3. Необходимо согласие населения в зависимости от случая изменения границ.

*1 случай.* Населенные пункты переходят в другой муниципальный район. Изменение границ муниципальных районов (МР) и городских округов (ГО), влекущие отнесение входящих в них населенных пунктов к поселениям других МР, осуществляется с согласия их населения, выраженного представительными органами поселений,

МР и ГО, а также с учетом мнения населения МР, куда переходят данные населенные пункты, выраженного представительным органом (рис. 3.15).



**Рис. 3.15. Условия изменения границ МО, при котором населенные пункты переходят в другой муниципальный район**

*2 случай.* Населенные пункты / поселения переходят из муниципального района в городской или муниципальный округ (рис. 3.16).



**Рис. 3.16. Условия изменения границ МО, при котором населенные пункты / поселения переходят из муниципального района в городской или муниципальный округ**



Изменение границ МР и входящих в их состав поселений, влекущее отнесение их к территориям муниципальных или городских округов, осуществляется с согласия населения поселений, муниципальных округов и ГО, выраженного их представительными органами, а также с учетом мнения населения МР, выраженного его представительным органом.

*3 случай.* Населенные пункты переходят из одного городского или муниципального округа в другой городской или муниципальный округ.

Изменение границ муниципальных и городских округов, влекущее отнесение территорий населенных пунктов, входящих в состав муниципальных и городских округов, к территориям других муниципальных и городских округов, осуществляется с согласия населения муниципальных и городских округов, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных и городских округов (рис. 3.17).



**Рис. 3.17. Условия изменения границ МО, при котором населенные пункты переходят из одного ГО или муниципального округа в другой**

*4 случай.* Населенные пункты из одного поселения переходят в другое поселение.

Изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных

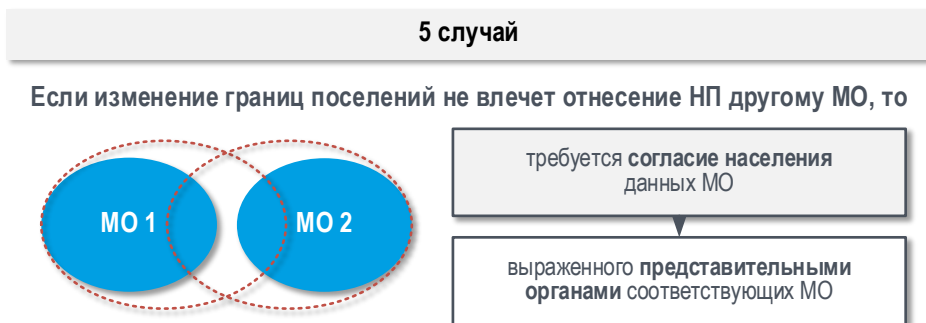
населенных пунктов, выраженного путем голосования, с учетом мнения представительных органов поселений (рис. 3.18).



**Рис. 3.18. Условия изменения границ МО, при которых населенные пункты из одного поселения переходят в другое**

*5 случай.* Изменяются границы между МО, но населенные пункты не переходят к другому МО.

Изменение границ МО, не влекущее отнесения территорий населенных пунктов к территориям других МО, осуществляется с согласия населения, выраженного представительными органами соответствующих МО (рис. 3.19).



**Рис. 3.19. Условия изменения границ МО, при которых населенные пункты не переходят в другое МО**

**ПРИМЕР**

**Пример изменения границ МО, при которых населенные пункты не переходят в другое МО: изменение границ между городским округом город Уфа и муниципальным районом Уфимский район Республики Башкортостан в 2015 г. [43].**

Было принято решение:

1) принять часть территории муниципального района Уфимский район Республики Башкортостан общей площадью 374,0 га в границы городского округа город Уфа Республики Башкортостан, в том числе части территории:

– сельского поселения Булгаковский сельсовет муниципального района Уфимский район Республики Башкортостан площадью 30,4 га;

– сельского поселения Чесноковский сельсовет муниципального района Уфимский район Республики Башкортостан площадью 343,6 га;

2) передать часть территории городского округа город Уфа Республики Башкортостан общей площадью 376,6 га в состав муниципального района Уфимский район Республики Башкортостан, в том числе территории.

6 случай. Изменение границ внутригородских районов.

Изменение границ внутригородских районов осуществляется с учетом мнения населения каждого из внутригородских районов и с согласия населения городского округа с внутригородским делением, выраженного его представительным органом (рис. 3.20).

Если изменение границ внутригородских территорий влечет отнесение их территории другому



**Рис. 3.20. Условия изменения границ внутригородских районов**

**ПРИМЕР****Изменения границ МО в России [60].**

*В 2020 г. изменения границ между муниципалитетами осуществлялись в Республике Татарстан, Республике Северная Осетия – Алания, Чеченской Республике, Ставропольском крае, Калужской, Ленинградской, Мурманской, Рязанской и Самарской областях.*

*Чаще всего такие изменения связаны с расширением территорий городских округов (Казани, Калуги, Кисловодска и др.) за счет прилегающих к ним сельских территорий.*

**Преобразование МО**

Преобразованием МО называется либо территориальное их изменение вследствие объединения или разделения, присоединения или выделения, либо изменение статуса МО. Виды преобразований представлены на рисунке 3.21.

ФЗ-131 определяет особенности и условия преобразования МО:

1. Преобразование МО осуществляется законом субъекта Федерации.
2. Инициаторами преобразования границ МО могут выступать:
  - население (инициатива населения реализуется в порядке, аналогичном инициативе проведения местного референдума);
  - органы МСУ (оформляется соответствующими решениями);
  - органы государственной власти (оформляется соответствующими решениями).
3. Необходимо согласие населения (в ряде случаев).

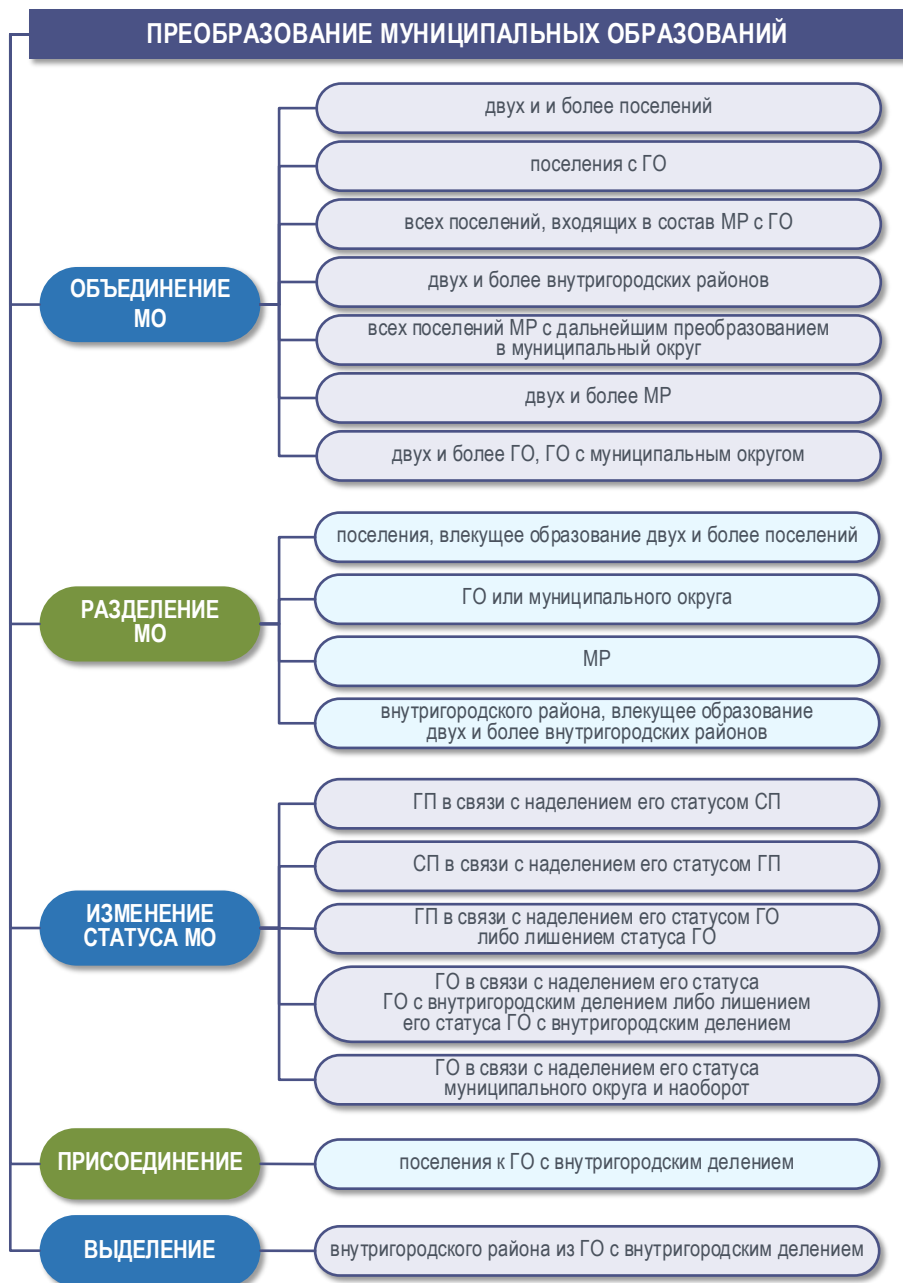


Рис. 3.21. Виды преобразований МО

При *объединении МО*, если оно не влечет изменения их границ, необходимо согласие / учет мнения населения преобразуемых МО, выраженных их представительными органами (рис. 3.22).

ОБЪЕДИНЕНИЕ МО, НЕ ВЛЕКУЩЕЕ ИЗМЕНЕНИЕ ГРАНИЦ		РЕЗУЛЬТАТ
двух и более поселений	с согласия населения каждого из поселений, выраженного их представительными органами	1 поселение
поселения с ГО	с согласия населения поселения и ГО, выраженного их представительными органами + с учетом мнения населения МР	ГО
всех поселений, входящих в состав МР с ГО	с согласия населения поселений, МР и ГО, выраженного их представительными органами	ГО
всех поселений МР с дальнейшим преобразованием в муниципальный округ	с согласия населения всех поселений и МР, выраженного их представительными органами. Если 2 и более поселения не согласны, объединение не происходит	муниципальный округ
двух и более внутригородских районов (ВР)	с учетом мнения населения каждого ВР + с согласия населения ГО с внутригородским делением, выраженного его представительным органом	1 внутригородской район
двух и более МР	с учетом мнения населения каждого МР, выраженного его представительным органом	1 МР
двух и более ГО, ГО с муниципальным округом	с согласия населения всех объединяемых ГО и муниципальных округов, выраженного их представительными органами	1 ГО / ГО / муниципальный округ

**Рис. 3.22. Условия объединения МО без изменения их границ**

При *разделении МО*, если это разделение не влечет изменения их границ, необходимо согласие или учет мнения населения преобразуемых МО, выраженных либо путем голосования, либо их представительными органами (рис. 3.23).

РАЗДЕЛЕНИЕ МО, НЕ ВЛЕКУЩЕЕ ИЗМЕНЕНИЕ ГРАНИЦ		РЕЗУЛЬТАТ
поселения, влекущее образование двух и более поселений	с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования либо на сходах	2 и более поселений
ГО или муниципального округа	с учетом мнения населения, выраженного их представительным органом	2 и более ГО / муниципального округа
МР	с учетом мнения населения, выраженного представительным органом МР	2 и более МР
внутригородского района (ВР)	с учетом мнения населения образуемых ВР и с согласия населения ГО с внутригородским делением, выраженного его представительным органом	2 и более ВР

**Рис. 3.23. Условия разделения МО без изменения их границ**

При *присоединении* МО, если это присоединение не влечет изменения их границ, необходимо согласие или учет мнения населения МО, которые присоединяются, и МО, из которого присоединяются (рис. 3.24). При *выделении* МО, если это выделение не влечет изменения их границ, также необходимо согласие или учет мнения населения МО (рис. 3.24).

При *присоединении* МО, если это присоединение не влечет изменения их границ, необходимо согласие или учет мнения населения МО, которые присоединяются, и МО, из которого присоединяются (рис. 3.24). При *выделении* МО, если это выделение не влечет изменения их границ, также необходимо согласие или учет мнения населения МО (рис. 3.24).

При *изменении статуса* МО также необходимо согласие или учет мнения населения МО (рис. 3.25).

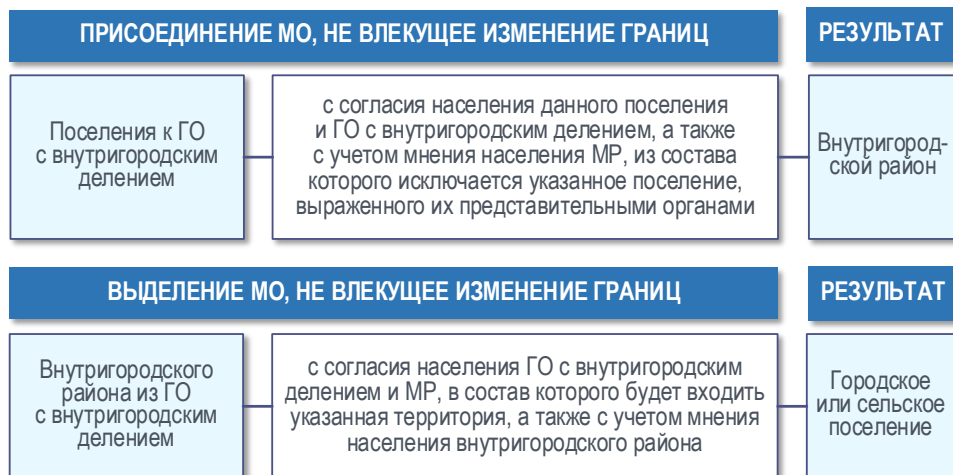


Рис. 3.24. Условия присоединения и выделения МО



Рис. 3.25. Условия изменения статуса МО



**ПРИМЕР**

*В течение 2020 г. законами 24 субъектов Российской Федерации было произведено 102 преобразования МО [60].*

*Объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, с созданием новых муниципальных округов в 2020 г. осуществлялись 71 раз в 16 субъектах Российской Федерации; объединения уже существовавших городских округов со всеми поселениями прилегающих муниципальных районов – 2 раза; городских округов – 3 раза.*

*Объединение двух городских поселений (Сортавальского и Хелюльского) было осуществлено в Республике Карелия, объединения сельских поселений проводились 21 раз в пределах 5 субъектов Российской Федерации.*

*Единственный случай разделения одного городского округа на два имел место в Краснодарском крае, где из состава городского округа город-курорт Сочи был выделен городской округ Сириус.*

*Случай присоединения поселений к городскому округу имел место в Саратовской области, в соответствии с законом которой МО (сельские поселения) Багаевское и Красный Текстильщик были объединены с городским округом Саратов.*

**Упразднение МО**

Одним из способов защиты МО является то, что в ФЗ-131 не предусмотрена как таковая ликвидация МО, а только упразднение поселения с последующим присоединением к территории муниципального района (рис. 3.26).

К особенностям упразднения поселения относятся следующие:

- 1) допускается на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 чел.;
- 2) решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении;
- 3) территория упраздняемого поселения входит в состав муниципального района в качестве межселенной территории;
- 4) осуществляется законом субъекта Российской Федерации;
- 5) инициаторами упразднения могут выступать:

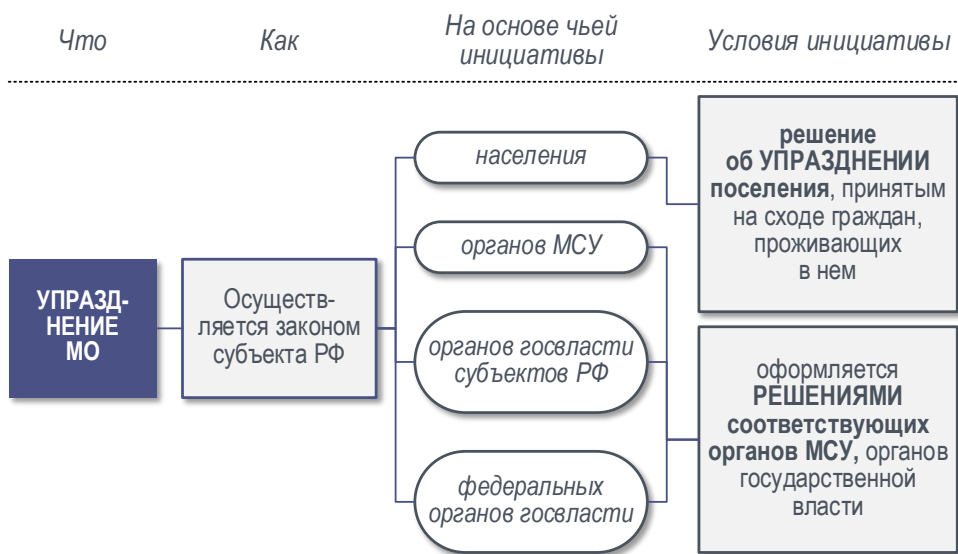
– население (инициатива населения реализуется в порядке, аналогичном инициативе проведения местного референдума);

– органы МСУ (оформляется соответствующими решениями);

– органами государственной власти (оформляется соответствующими решениями);

б) осуществляется с учетом мнения населения муниципального района, выраженного его представительным органом;

7) если в поселении отсутствуют жители, обладающие избирательным правом, органы государственной власти субъекта Федерации вправе принять решение об упразднении всех населенных пунктов, входящих в состав поселения, с последующим упразднением поселения.



Территория упраздняемого поселения **входит в состав муниципального района в качестве МЕЖСЕЛЕННОЙ ТЕРРИТОРИИ**

**Рис. 3.26. Условия упразднения поселения**

**Контрольные вопросы к главе 3**

1. Что определяют территориальные основы МСУ?
2. Перечислите виды МО в России.
3. Какие виды МО были изначально определены в ФЗ-131 от 2003 г.?
4. Назовите пять признаков МО.
5. Чем отличается МО от административно-территориальной единицы?
6. Какие виды МО относятся к низовым уровням?
7. Как реализуется принцип доступности органов МСУ для населения в сельских поселениях?
8. Как реализуется принцип доступности органов МСУ для населения в муниципальных районах?
9. В чем отличие городского поселения от городского округа?
10. Какие изменения с 2019 г. были введены в отношении территориальных основ функционирования городских округов? Что должно произойти с городскими округами, которые не соответствуют новым условиям?

### Тестовые задания к главе 3

#### 1. **Муниципальное образование согласно ФЗ-131 – это:**

- a) часть территории РФ, в границах которой наряду с государственным управлением осуществляется МСУ для решения только местных вопросов;
- b) в законе нет определения, перечисляются конкретные виды МО;
- c) форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных законами, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы МСУ вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций;
- d) населенная территория, на которой осуществляется МСУ, то есть решаются преимущественно вопросы местного значения.

#### 2. **Что не относится к видам МО?**

- a) внутригородская территория города федерального значения;
- b) внутригородская территория;
- c) городское поселение;
- d) городской округ;
- e) сельский округ;
- f) муниципальный округ;
- g) городской округ с внутригородским делением;
- h) муниципальный район;
- i) сельское поселение.

#### 3. **Наделение МО статусом отдельного типа МО (городской округ, муниципальный район, сельское поселение и др.) осуществляется:**

- a) ФЗ-131;
- b) законами субъектов РФ;
- c) уставом МО;
- d) любым муниципальным правовым актом.

#### 4. **Как соотносятся административно-территориальное деление и муниципальное деление территории?**

- a) всегда совпадают;
- b) могут совпадать, а могут и не совпадать;
- c) муниципального деления территории не существует;
- d) административно-территориального деления территории не существует.

**5. Сельское поселение – это?**

- a) город или поселок;
- b) один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов;
- c) один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся МО, при этом не менее 2/3 населения проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах;
- d) внутригородское МО на части территории городского округа с внутригородским делением;
- e) часть территории города федерального значения.

**6. Границы сельского поселения, в состав которого входят 2 и более населенных пункта, определяются исходя из следующего положения:**

- a) пешеходная доступность до его административного центра в течение рабочего дня;
- b) пешеходная доступность до его административного центра и обратно в течение рабочего дня;
- c) пешеходная доступность до его административного центра и обратно в течение суток;
- d) транспортная доступность до его административного центра и обратно в течение 3 часов.

**7. Назовите правильное утверждение:**

- a) муниципальный район – несколько поселений или поселений и межселенная территория, объединенных общей территорией;
- b) муниципальный район – несколько поселений, объединенных общей территорией;
- c) муниципальный район – административный центр и ряд сельских поселений, объединенных общей территорией.

**8. Городской округ – это...**

- a) город или поселок;
- b) один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов;
- c) несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией;
- d) один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся МО, при этом не менее 2/3 населения проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах;
- e) внутригородское МО на части территории городского округа с внутригородским делением;

- f) часть территории города федерального значения.

**9. Какие из перечисленных условий не относятся к городскому округу:**

- a) преимущественно городская инфраструктура (не менее двух третей населения городского округа должно проживать в городах или иных городских населенных пунктах);
- b) площадь сельских территорий не должна превышать площадь территорий городов в составе этого городского округа в 2 раза и более;
- c) в составе городского округа не могут присутствовать сельские населенные пункты, только городские;
- d) высокая плотность населения (на территории городского округа плотность населения должна превышать среднюю плотность населения по России в 5 раз или более).

**10. Городское поселение – это:**

- a) город или поселок;
- b) один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов;
- c) несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией;
- d) один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, при этом не менее 2/3 населения проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах;
- e) внутригородское МО на части территории городского округа с внутригородским делением;
- f) часть территории города федерального значения.

**11. Какие городские округа в России имеют статус городского округа с внутригородским делением (на 2021 г.):**

- a) только один городской округ – Челябинск;
- b) Челябинск, Самара;
- c) Челябинск, Самара, Уфа;
- d) Челябинск, Самара, Махачкала;
- e) таких городских округов нет.

**12. Какой документ закрепляет изменение границ МО?**

- a) устав МО;
- b) решение представительного органа МО;
- c) закон субъекта РФ;
- d) реестр МО.

**13. При каком условии происходит объединение поселения с городским округом?**

- a) с согласия населения поселения и городского округа, полученного в ходе референдума или в виде решения схода;
- b) с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующего поселения и городского округа;
- c) с согласия населения муниципального района, куда входит поселение, выраженного представительным органом;
- d) b+c;
- e) a+b.

**14. Изменение границ МО осуществляется по инициативе:**

- a) населения;
- b) органов МСУ;
- c) органов государственной власти субъекта РФ;
- d) федеральных органов государственной власти;
- e) все вышеперечисленное;
- f) все вышеперечисленное кроме d.

**15. Выберите неверное утверждение про упразднение поселений:**

- a) оно допускается на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях;
- b) оно допускается если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек;
- c) решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении;
- d) территория упраздняемого поселения входит в состав муниципального района в качестве сельского поселения;
- e) оно осуществляется законом субъекта РФ.

## ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

### 4.1. Вопросы местного значения отдельных видов муниципальных образований

Чем же конкретно занимаются МО? Для начала определимся с понятиями «полномочия», «предмет ведения», «компетенции», «ответственность».

Наиболее широким понятием является *компетенция* МО (рис. 4.1). Ее составляют предмет ведения (вопросы местного значения МО), полномочия органов и должностных лиц МСУ по их решению, а также ответственность органов МСУ за ненадлежащее исполнение полномочий.



Рис. 4.1. Составляющие понятия «компетенция»

*Предмет ведения* – это круг вопросов, сфера общественных отношений, закрепленных за каждым уровнем власти. Соответственно, предмет ведения МСУ составляют вопросы местного значения.

Содержание *вопросов местного значения* определяется исходя из принципа субсидиарности: наиболее приближенные к населению вопросы, связанные с обеспечением его базовых жизненных потребностей, должны решаться на местном уровне. Основными



предметами ведения МСУ во всем мире являются: благоустройство местной территории, социально-экономическое развитие местной территории, организация предоставления населению различных услуг на местном уровне (муниципальных услуг).

***Вопросы местного значения** согласно ФЗ-131 – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.*

***Вопросы местного значения межпоселенческого характера** – часть вопросов местного значения, решение которых в соответствии с ФЗ-131 и муниципальными правовыми актами осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.*

ФЗ-131 к вопросам местного значения относит вопросы обеспечения жизнедеятельности коллектива населения конкретной территории, например, общественный транспорт, водоснабжение, школьное образование, здравоохранение, вывоз и переработку бытовых отходов, охрану общественного порядка и др.

Базовые положения, касающиеся вопросов местного значения, представлены на рисунке 4.2.

В целом вопросы местного значения МО по их содержанию можно разделить на две группы:

1) вопросы, связанные с исполнением властных, регулирующих и контролирующих функций;

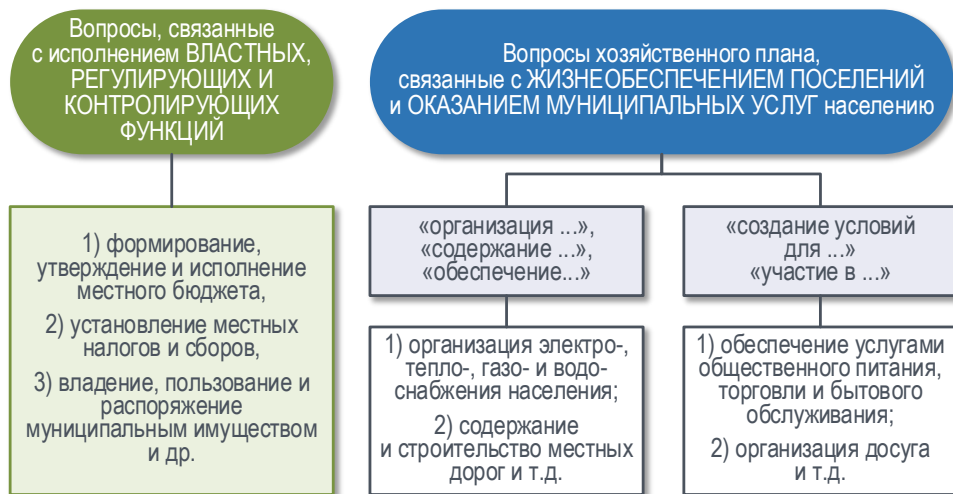
2) вопросы хозяйственного плана, связанные непосредственно с жизнеобеспечением поселений и оказанием муниципальных услуг населению (рис. 4.3).

Перечень вопросов местного значения определен в ФЗ-131, распределен по типам МО, общими для которых являются такие вопросы, как формирование, утверждение и исполнение соответствующих бюджетов, контроль за их исполнением, установление, изменение и отмена закрепленных за МО местных

налогов и сборов, владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом (рис. 4.4).



**Рис. 4.2. Базовые положения, касающиеся вопросов местного значения**



**Рис. 4.3. Вопросы местного значения в российском законодательстве**



**Рис. 4.4. Разделение вопросов местного значения по МО**

*Поселения.* К ведению поселений отнесен круг вопросов, связанных в основном с повседневным жизнеобеспечением населения. Их условно можно классифицировать на следующие группы: вопросы хозяйственного жизнеобеспечения, охраны порядка и безопасности жизнедеятельности, социального и культурного жизнеобеспечения жителей поселения, вопросы экономического развития (рис. 4.5).

Чаще всего за сельскими поселениями полностью или частично закрепляются вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения (в 58 субъектах Российской Федерации на начало 2020 финансового года), а также организации массового отдыха и обеспечения свободного доступа граждан к водным объектам и береговым полосам (в 57 субъектах) [60].

*Муниципальные районы.* Полностью на уровень муниципальных районов вынесены вопросы, решение которых требует наличия развитой инфраструктуры и крупных затрат на ее поддержание (рис. 4.6).

### ВОПРОСЫ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ

- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению;
- создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- участие в организации деятельности по накоплению и транспортированию твердых коммунальных отходов;
- создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- утверждение правил благоустройства территории поселения, генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения

### ВОПРОСЫ СОЦИАЛЬНОГО ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ

- обеспечение нуждающихся малоимущих граждан жилыми помещениями, создание условий для жилищного строительства ...;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению;
- оздание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей

### ВОПРОСЫ КУЛЬТУРНОГО ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ

- организация библиотечного обслуживания населения;
- создание условий для организации досуга;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия;
- обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры;
- создание условий для массового отдыха жителей поселения;
- формирование архивных фондов поселения;
- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении

### ОХРАНА ПОРЯДКА И БЕЗОПАСНОСТИ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- участие в профилактике терроризма и экстремизма;
- укрепление межнационального и межконфессионального согласия;
- рганизация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне;
- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- обеспечение первичных мер пожарной безопасности;
- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб;
- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах;
- осуществление мер по противодействию коррупции

### ВОПРОСЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

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

### ОБЩИЕ ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

- формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- установление местных налогов и сборов;
- владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом и др.

Рис. 4.5. Вопросы местного значения городских и сельских поселений

**ВОПРОСЫ ХОЗЯЙСТВЕННОГО  
ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ**

- организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений;
- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями;
- участие в организации деятельности по накоплению, сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов;
- утверждение схем территориального планирования муниципального района;
- содержание межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг;
- создание условий для обеспечения поселений МР, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- осуществление мер по противодействию коррупции

**ОХРАНА ПОРЯДКА И БЕЗОПАСНОСТИ  
ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

- участие в профилактике терроризма и экстремизма;
- укрепление межнационального и межконфессионального согласия;
- организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;
- организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды
- организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне;
- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах

**ВОПРОСЫ СОЦИАЛЬНОГО  
ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ**

- организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования;
- создание условий для оказания медицинской помощи населению;
- создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения;
- обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры;
- организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью

**ВОПРОСЫ КУЛЬТУРНОГО  
ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ**

- формирование и содержание муниципального архива;
- организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками;
- создание условий для обеспечения поселений МР, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;
- развития местного традиционного народного художественного творчества;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия

**ВОПРОСЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ**

- выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района;
- создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, содействие развитию малого и среднего предпринимательства;

**ОБЩИЕ ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

- формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- установление местных налогов и сборов;
- владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом и др.

**Рис. 4.6. Вопросы местного значения муниципальных районов**

Из рисунков 4.5 и 4.6 видно, что многие вопросы местного значения отнесены к предметам ведения и поселения, и муниципального района. Разграничение между ними произведено по такому принципу, что в границах поселения за их решение отвечает поселение, а за межпоселенческие вопросы – муниципальный район. Например, к вопросам местного значения поселения отнесена организация транспортного обслуживания населения в границах поселения, а к вопросам муниципального района – организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района.

Однако есть вопросы, которые в поселениях не встречаются, например муниципальный район организует предоставление общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, создает условия для оказания медицинской помощи населению. Эти вопросы, как правило, требуют значительных финансовых затрат и не могут быть качественно исполнены на уровне поселений. Также муниципальный район занимается вопросами выравнивания бюджетной обеспеченности поселений, входящих в его состав, для обеспечения равных условий жителей для получения муниципальных услуг.

При этом органы МСУ поселения и муниципального района вправе заключать между собой соглашения о передаче друг другу части своих полномочий. Так, к началу 2020 финансового года действовало в общей сложности около 33,5 тыс. таких соглашений, заключенных органами МСУ муниципальных районов с органами МСУ городских поселений (2,5 тыс.) и сельских поселений (31,0 тыс.) [60].

*Городские и муниципальные округа.* Вопросы местного значения городских и муниципальных округов включают как вопросы местного значения поселений, так и муниципальных районов.

Сопоставление вопросов местного значения по разным видам МО представлен на рисунке 4.7.

Перечень вопросов местного значения не может быть изменен, кроме как внесением изменений в ФЗ-131.

Органы МСУ вправе решать иные вопросы, не отнесенные к их компетенции. В ФЗ-131 указаны права МО в этой области.

Городское и сельское поселение	Муниципальный район	Городской / муниципальный округ	Внутригородской район
	организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом		
	дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения		
	создание условий для предоставления транспортных услуг населению и транспортного обслуживания населения		
	создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания		
	создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры		
	создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества		
	обеспечение условий для развития физической культуры, школьного спорта и массового спорта		
	участие в организации деятельности по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов		
	содержание мест захоронения, организация ритуальных услуг		
	создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения		
	ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, резервирование земель и изъятие земельных участков для муниципальных нужд		
	создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия		
	организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью		
	организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования		
	создание условий для оказания медицинской помощи населению		
обеспечение первичных мер пожарной безопасности		обеспечение первичных мер пожарной безопасности	
создание условий для массового отдыха жителей и ...		создание условий для массового отдыха жителей и организация обустройства мест массового отдыха населения	
создание, содержание и организация ...		... деятельности аварийно-спасательных служб ...	
Городское и сельское поселение	Муниципальный район	Городской / муниципальный округ	Внутригородской район

Рис. 4.7. Разделение вопросов местного значения по видам МО

## 4.2. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения

Для того, чтобы исполнять вопросы местного значения, органам МСУ нужны особые права и обязанности – полномочия.

| **Полномочия** – совокупность прав и обязанностей.

Полномочия являются общими для всех типов МО и включают в себя:

- принятие устава МО и муниципальных правовых актов;
- установление официальных символов МО;
- создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;
- установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями;
- организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, иных видов голосований;
- организация сбора статистических показателей;
- полномочия в сфере стратегического планирования, разработка и утверждение программ развития инфраструктуры, программ энергосбережения и др.;
- учреждение печатного СМИ;
- осуществление международных и внешнеэкономических связей;
- организация профессионального образования и дополнительного профессионального образования должностных лиц и муниципальных служащих МО и др.

Данные полномочия осуществляются органами МСУ самостоятельно.

Кроме того, органы МСУ имеют право на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, что также является их полномочием. Такие права закрепляются за каждым видом МО в отдельной статье ФЗ-131.

Например, органы МСУ городского, сельского поселения имеют право на:

- создание музеев поселения;



- совершение нотариальных действий, в случае отсутствия в поселении нотариуса;
- участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;
- оказание содействия национально-культурному развитию;
- 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 объединениям инвалидов;
- осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев, обитающими на территории поселения;
- осуществление мероприятий в сфере профилактики правонарушений;
- оказание содействия развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта и др.

Полный перечень прав МО на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, представлен в ФЗ-131.

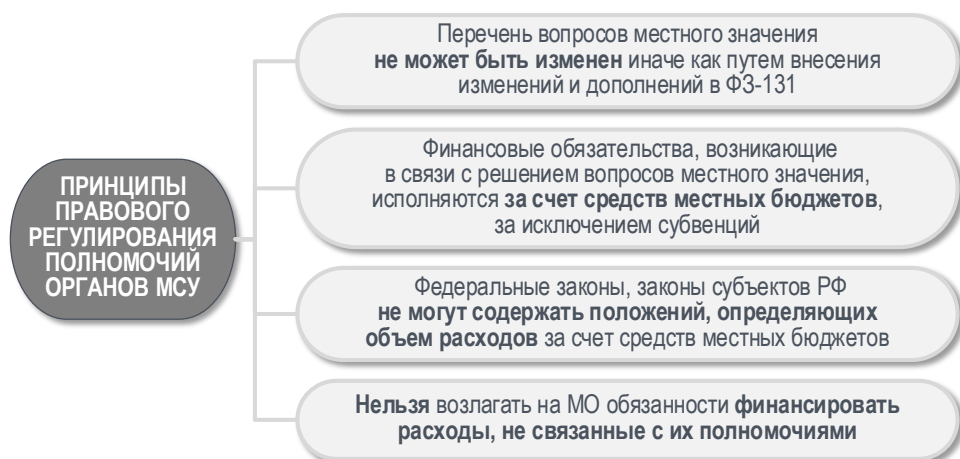
#### **ПРИМЕР**



*В Уставе городского округа город Уфа Республики Башкортостан указаны следующие права органов МСУ на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения городского округа [38]:*

- *создание музеев городского округа;*
- *создание муниципальных образовательных организаций высшего образования;*
- *участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;*
- *создание муниципальной пожарной охраны;*
- *создание условий для развития туризма;*
- *оказание поддержки общественным объединениям инвалидов;*
- *предоставление гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам найма и др.*

ФЗ-131 также устанавливает принципы правового регулирования полномочий органов МСУ (рис. 4.8).



**Рис. 4.8. Принципы правового регулирования полномочий органов МСУ**

В частности, один из принципов закрепляет, что нельзя возлагать на МО финансовые обязательства по расходам, не связанным с вопросами местного значения, например, финансирование отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ.

### **4.3. Передача государственных полномочий на муниципальный уровень**

Федеральным законом ФЗ-131 установлено, что все полномочия органов МСУ, не отнесенные данным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам МСУ (рис. 4.9).

*Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления – полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с ФЗ-131 к вопросам местного значения.*

Соответственно, если этот вопрос отсутствует в перечне вопросов местного значения, приведенном в законе ФЗ-131, то он относится к государственным полномочиям.



**Рис. 4.9. Соотношение полномочий МО и государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень**

При этом государственные полномочия передаются органам МСУ не всех видов МО, а только муниципальных районов, муниципальных и городских округов.

Вариантов передачи полномочий может быть несколько:

- 1) полномочия Российской Федерации напрямую передаются органам МСУ;
- 2) полномочия Российской Федерации делегируются органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а они – органам МСУ (субделегирование);
- 3) «собственные» полномочия субъектов Федерации делегируются органам МСУ (рис. 4.10).

Наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется только на

основании законов (федеральных и региональных). Полномочия могут передаваться либо на неограниченный срок, либо на определенный срок действия (на срок действия этих полномочий).



**Рис. 4.10. Варианты передачи государственных полномочий на местный уровень**

### **ПРИМЕР**

**Федеральным государственным полномочием**, делегированным напрямую органам МСУ, является осуществление должностными лицами МСУ воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты.

К полномочиям, допускающим возможность субделегирования, отнесена государственная регистрация актов гражданского состояния, предоставление некоторых социальных гарантий и компенсаций отдельным группам граждан, а также отдельные полномочия по обеспечению Всероссийской переписи населения и Всероссийской сельскохозяйственной переписи. В 2020 г. в реализации субделегированных полномочий приняли участие 3,1 тыс. муниципалитетов [60].

В 2020 г. в реализации «собственных» полномочий органов государственной власти субъектов Федерации, делегированных органам местного самоуправления, приняли участие 9,5 тыс. МО (45,3% муниципалитетов). Практика наделения органов местного самоуправления такими полномочиями имеется во всех 85 субъектах Федерации.

Для того чтобы гарантировать финансовую возможность муниципалитетов по исполнению дополнительных полномочий, в ФЗ-131 установлено, что финансовое обеспечение передаваемых государственных полномочий осуществляется *только за счет субвенций*.

*Субвенция – межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации или субъектов Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке.*

На каждое передаваемое полномочие должна быть выделена отдельная субвенция. Соответственно, органы МСУ несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий *только в пределах* выделенных МО на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. И органы МСУ имеют право в судебном порядке защищаться от наделения их полномочиями, не обеспеченными материальными и финансовыми ресурсами.

В свою очередь органы государственной власти осуществляют контроль за исполнением органами МСУ отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Федеральный закон или закон субъекта Российской Федерации, предусматривающий наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями, должен содержать наименование МО, перечень прав и обязанностей, методику расчета нормативов для определения общего объема субвенций и целый ряд других пунктов.

**ПРИМЕР**

*В соответствии с Законом Республики Башкортостан от 28 декабря 2005 г. № 260-з (в ред. от 28 мая 2021 г.) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан» [28] на муниципальный уровень переданы следующие полномочия:*

*– по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;*

*– по образованию и обеспечению в пределах МО деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;*

*– по социальной поддержке учащихся муниципальных общеобразовательных организаций из многодетных малоимущих семей по обеспечению бесплатным питанием и школьной формой, по предоставлению набора школьно-письменных принадлежностей первоклассникам;*

*– по организации и обеспечению отдыха и оздоровления детей;*

*– по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями;*

*– по организации проведения мероприятий по обустройству, содержанию, строительству и консервации скотомогильников (биотермических ям);*

*– по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев и др.*

Наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями является широко распространенной практикой, которая так или иначе охватывает все 85 субъектов Федерации. При этом адресатами делегированных полномочий в том или ином объеме являются около 96 % муниципалитетов [60], а также все без исключения муниципальные районы, муниципальные и городские округа.

**Контрольные вопросы к главе 4**

1. Что включает в себя понятие компетенции?
2. Что входит в содержание вопросов местного значения и определяется исходя из принципа субсидиарности?
3. На какие группы можно разделить вопросы местного значения МО?
4. Какие вопросы местного значения относят, как правило, к ведению поселений?
5. Какие вопросы местного значения относят, как правило, к ведению муниципальных районов?
6. Какие вопросы местного значения являются общими для всех видов МО?
7. Имеют ли органы МСУ право на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения?
8. Каким видам МО Российская Федерация и субъекты Федерации могут передавать отдельные государственные полномочия?
9. При каком условии Российская Федерация и субъекты Федерации могут передавать отдельные государственные полномочия?
10. Несут ли органы МСУ ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий?

**Тестовые задания к главе 4****1. Компетенция МСУ – это:**

- a) предмет ведения (вопросы местного значения МО), полномочия органов и должностных лиц МСУ по их решению, а также ответственность органов МСУ за ненадлежащее исполнение полномочий;
- b) круг вопросов, сфера общественных отношений, закрепленным за каждым уровнем власти;
- c) права и обязанности органов и должностных лиц МСУ;
- d) вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения МО, решение которых осуществляется населением и (или) органами МСУ самостоятельно.

**2. Предмет ведения МСУ – это:**

- a) задачи, которые государство передало на местный уровень вместе с соответствующим финансированием;
- b) круг вопросов, которые закреплены за местным уровнем власти;
- c) права органов МСУ по решению задач, указанных в ФЗ-131.

**3. Полномочия МСУ – это:**

- a) задачи, которые государство передало на местный уровень вместе с соответствующим финансированием;
- b) круг вопросов, которые закреплены за местным уровнем власти;
- c) права органов МСУ по решению функций, указанных в ФЗ-131;
- d) обязанности органов МСУ по решению функций, указанных в ФЗ-131;
- e) c+d.

**4. Какие вопросы принято относить к вопросам местного значения?**

- a) вопросы, которые могут самостоятельно решаться населением или органами МСУ;
- b) вопросы, которые не требуют вмешательства органов государственной власти;
- c) вопросы, последствия решения которых не выходят за пределы территории данного МСУ, т. е. не оказывают неблагоприятных воздействий на соседние территории;
- d) все ответы верны.



**5. Какие вопросы местного значения являются общими для всех видов МО?**

- a) обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством;
- b) формирование, утверждение и исполнение соответствующих бюджетов, контроль за их исполнением, установление, изменение и отмена закрепленных за данным уровнем местных налогов и сборов, владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом;
- c) организация благоустройства и озеленения территории, планирование застройки поселений, организация освещения улиц, установки уличных указателей.

**6. Какие вопросы местного значения, как правило, относятся к ведению поселений?**

- a) те вопросы, которые не отнесены к ведению муниципальных районов и городских округов;
- b) вопросы, связанные с повседневным жизнеобеспечением населения;
- c) вопросы, решение которых требует развитой инфраструктуры и крупных затрат на ее содержание;
- d) все вопросы, закрепленные за муниципальными районами и поселениями.

**7. Какие вопросы местного значения, как правило, относятся к ведению муниципальных районов?**

- a) те вопросы, которые не отнесены к ведению муниципальных районов и городских округов;
- b) вопросы, связанные с повседневным жизнеобеспечением населения;
- c) вопросы, решение которых требует развитой инфраструктуры и крупных затрат на ее содержание;
- d) все вопросы, закрепленные за муниципальными районами и поселениями.

**8. Какие вопросы местного значения, как правило, относятся к ведению городских округов?**

- a) те вопросы, которые не отнесены к ведению муниципальных районов и городских округов;
- b) вопросы, связанные с повседневным жизнеобеспечением населения;
- c) вопросы, решение которых требует развитой инфраструктуры и крупных затрат на ее содержание;

- d) все вопросы, закрепленные за муниципальными районами и поселениями.

**9. В ведении какого вида МО может находиться выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений?**

- a) поселения;
- b) муниципальным районам;
- c) городским округам;
- d) нет верного ответа.

**10. В ведении какого вида МО может находиться решение вопросов организации предоставления дошкольного образования?**

- a) городской округ, городской округ с внутригородским делением, муниципальный округ и муниципальный район;
- b) внутригородская территория города федерального значения;
- c) городское и сельское поселения, внутригородской район;
- d) ко всем видам муниципальных образований;
- e) ни к одному из видов МО. Это относится к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ.

**11. К вариантам передачи отдельных государственных полномочий на местный уровень не относится?**

- a) полномочия РФ напрямую передаются органам МСУ;
- b) полномочия РФ делегируются органам государственной власти субъектов РФ, а они – органам МСУ (субделегирование);
- c) «собственные» полномочия субъектов РФ делегируются органам МСУ
- d) органы МСУ самостоятельно выбирают передаваемых им перечень полномочий, выбор затем утверждается органами государственной власти субъектов РФ.

**12. Несут ли органы МСУ ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий, переданных на местный уровень?**

- a) несут полную ответственность за переданные им полномочия;
- b) не несут, так как контроль за исполнением данных полномочий обязаны вести органы государственной власти;
- c) несут, но в пределах выделенных МО на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

**13. За счет каких средств осуществляется финансирование отдельных государственных полномочий, переданных на местный уровень?**

- a) дотаций из соответствующего бюджета;
- b) субвенций из соответствующего бюджета;

- c) субсидий из соответствующего бюджета;
- d) компенсационных средств из соответствующего бюджета.

**14. Могут ли органы МСУ решать вопросы, не отнесенные к ведению МО?**

- a) могут, перечень вопросов местного значения в ФЗ-131 является открытым;
- b) нет, не могут. Они обязаны решать только вопросы, указанные в ФЗ-131;
- c) перечень вопросов местного значения является закрытым, однако в законе для каждого из видов МО определены права по решению вопросов, не отнесенным к вопросам их местного значения.

**15. Назовите верное утверждение.**

- a) органы государственной власти не могут осуществлять полный контроль за осуществлением органами МСУ отдельных государственных полномочий, так как за них отвечают органы МСУ непосредственно населению;
- b) органы государственной власти осуществляют полный контроль за осуществлением органами МСУ отдельных государственных полномочий;
- c) органы государственной власти осуществляют контроль за использованием предоставленных на осуществление отдельных государственных полномочий материальных ресурсов и финансовых средств.

# ГЛАВА 5

## ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### 5.1. Структура органов местного самоуправления

Местное самоуправление – это самоуправление, которое может осуществляться населением самостоятельно (так называемые формы непосредственной или прямой демократии) или через органы МСУ (форма представительской демократии). Эти формы также закреплены в ч.2 ст.130 Конституции Российской Федерации: «местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы МСУ» (рис. 5.1).

Ч.2 Ст.130  
Конституции РФ

**МСУ осуществляется** гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы МСУ



**Рис. 5.1. Формы осуществления МСУ в Российской Федерации**

Помимо правовых, территориальных и экономических основ МСУ ФЗ-131 определяет и организационные основы.

Организационные основы МСУ – комплекс вопросов, связанных с определением структуры и наименования органов и должностных лиц МСУ; определением статуса и компетенции органов МСУ, разграничением полномочий между ними; подотчетностью,

контролем и процедурой принятия решения органов МСУ; порядком прекращения полномочий органов МСУ (рис. 5.2).



**Рис. 5.2. Организационные основы МСУ**

Базовые принципы организационных основ МСУ определяются в Европейской Хартии о местном самоуправлении, в ст. 4 которой указывается, что «органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти». Таким образом, в Европейской Хартии устанавливается право органов власти самостоятельно определять свою структуру.

В Конституции Российской Федерации также закрепляются организационные основы МСУ. Устанавливается, что структура органов МСУ определяется населением самостоятельно.

Структуру органов МСУ составляют:

- представительный орган МО;

- глава МО;
- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган МО);
- контрольно-счетный орган МО;
- иные органы и выборные должностные лица МСУ, предусмотренные уставом МО и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (рис. 5.3).



**Рис. 5.3. Структура органов МСУ по ФЗ-131**

Наличие представительного органа, главы МО и местной администрации являются обязательными в структуре органов МСУ.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов МСУ, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом МО. Наименования обязательных органов

МСУ устанавливаются законом субъекта Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Также в ФЗ-131 устанавливается, что органы МСУ не входят в систему органов государственной власти (ч.4, ст.34), а финансовое обеспечение их деятельности осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих МО (ч.9, ст.34).

Далее будут рассмотрены отдельные вопросы, касающиеся обязательных органов МСУ (представительный орган, глава МО, местная администрация) по следующей структуре:

- 1) определение;
- 2) порядок формирования;
- 3) структура;
- 4) компетенция;
- 5) порядок функционирования;
- 6) прекращение полномочий.

## 5.2. Представительный орган местного самоуправления

На местном уровне, как и на государственном, также реализуется принцип разделения властей. Интересы населения осуществляются через представительный орган МСУ. Исходя из положений ст. 34 и 35 ФЗ-131 представительные органы должны формироваться во всех МО.

### 1. Определение.

*Представительный орган муниципального образования – выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.*

Представительный орган состоит из депутатов, которые избираются на муниципальных выборах (рис. 5.4).

Представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 чел. (в некоторых случаях не более 300).

В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

## 2. Порядок формирования.

Представительный орган поселения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, внутригородского МО города федерального значения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах (рис. 5.5). Для муниципального района и городского округа с внутригородским делением есть и другие варианты формирования.



Рис. 5.4. Основные положения ФЗ-131 о представительном органе МО

Для муниципального района:

1) может состоять из глав поселений, входящих в его состав, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава. Также может быть установлена норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, в представительном органе данного муниципального района исходя из численности населения поселения;



2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов от одного поселения не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района (рис. 5.5).



**Рис. 5.5. Формирование представительного органа МО**

**ПРИМЕР**

**Система прямых выборов депутатов представительных органов муниципальных районов предусмотрена (по состоянию на начало 2020 г.) как единственно возможная законами 36 субъектов Федерации. Повсеместное применение системы делегирования при формировании представительных органов муниципальных районов предусмотрено законами 20 субъектов Российской Федерации. Законами 12 субъектов допускается применение обеих систем в соответствии с уставами самих муниципальных районов.**

*Из 1 603 составов представительных органов муниципальных районов, фактически действовавших по состоянию на 1 января 2021 г. в 77 субъектах Федерации, 969 составов в 53 субъектах избраны на муниципальных выборах, а 634 состава в 38 субъектах сформированы по системе делегирования [60].*

Для городского округа с внутригородским делением:

1) может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства. Либо законом субъекта Российской Федерации может быть установлена норма представительства внутригородских районов исходя из их численности населения;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (рис. 5.5).

Законодательством субъектов Российской Федерации о выборах (а иногда – также уставами МО) устанавливаются избирательные системы по выборам депутатов представительных органов – пропорциональная (со списками кандидатов), мажоритарная (с одномандатными или многомандатными избирательными округами), смешанная пропорционально-мажоритарная.

### **3. Структура (численность депутатов представительного органа МО).**

Для поселения, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением и внутригородского района численность депутатов зависит от численности населения МО (рис. 5.6).

Для муниципального района численность депутатов не зависит от численности населения и не может быть менее 15 чел.; для внутригородской территории города федерального значения – менее 10 чел.

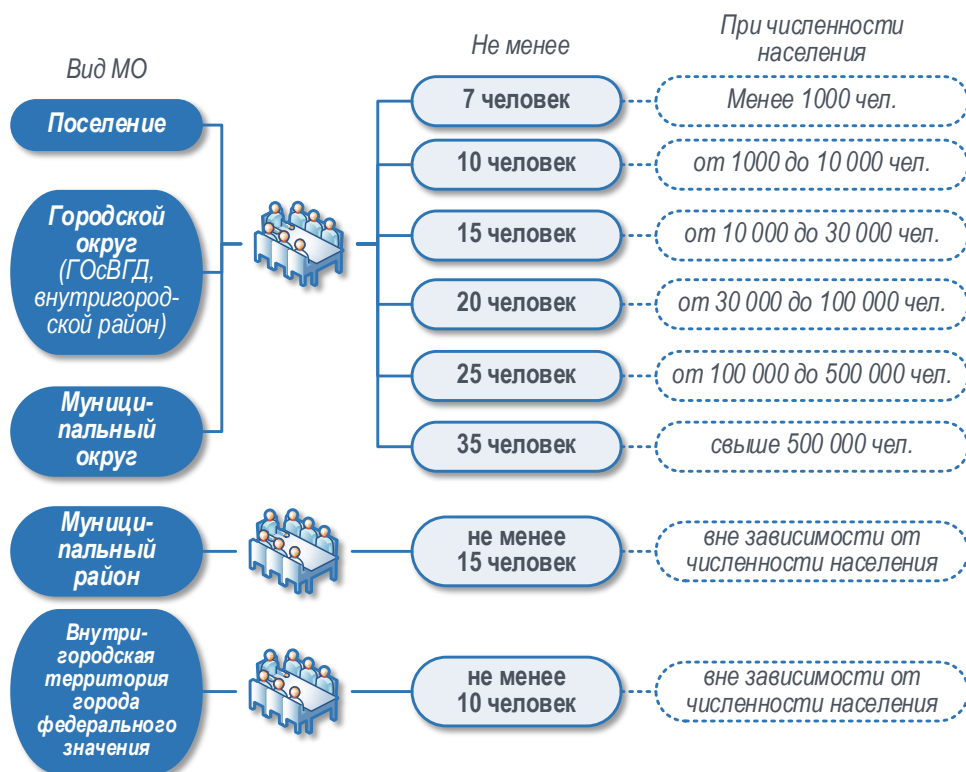


Рис. 5.6. Численность депутатов представительного органа МО

#### ПРИМЕР



*В Российской Федерации на 2021 г. средняя численность представительного органа сельского поселения насчитывает 9 депутатов; городского поселения – 13; внутригородского МО в городе федерального значения – 12,5; муниципального округа – 17; муниципального района – 20; городского округа – 22; внутригородского района – 24; городского округа – административного центра субъекта Федерации – 32 депутата [60].*

#### 4. Компетенция представительного органа МО.

В исключительной компетенции представительного органа МО находятся вопросы, связанные с принятием устава МО, утверждением местного бюджета и отчета о его исполнении, установлением, изменением и отменой местных налогов и сборов и др. (рис. 5.7). Также представительный орган МО заслушивает ежегодные отчеты главы МО, главы местной администрации о результатах их деятельности.



**Рис. 5.7. Исключительная компетенция представительного органа МО**

Для осуществления своих полномочий представительный орган МО может обладать правами юридического лица. В обязательном порядке правами юридического лица обладают представительные органы городского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа. Для остальных МО такое право определяется в их Уставе (рис. 5.8).

Организационной формой представительного органа МО как юридического лица является муниципальное казенное учреждение.

### 5. Порядок функционирования представительного органа МО.

Для того чтобы представительный орган не был формальным, ФЗ-131 устанавливает обязательные условия функционирования представительного органа и его ответственность. Так, представительный орган МО может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов. Заседания представительного органа МО проводятся не реже одного раза в три месяца, при этом заседание не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 % от числа избранных депутатов.



Рис. 5.8. Представительный орган МО как юридическое лицо

Если судом установлено, что представительный орган МО в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, он может быть распущен по закону субъекта Российской Федерации.

Организацию деятельности представительного органа МО осуществляет либо глава МО, либо председатель представительного органа МО, избираемый этим органом из своего состава.

Как и представительные органы на федеральном и региональном уровнях власти, представительный орган МО принимает нормативные правовые акты. Однако они не являются законами, а их действие распространяется только на территорию данного

конкретного МО. Процедура принятия, утверждения и обнародования муниципальных правовых актов представительного органов МО во многом похожа на законодательный процесс на федеральном и региональном уровнях.

Нормативный правовой акт, принятый представительным органом МО, направляется главе МО для подписания и обнародования в течение десяти дней. Если глава МО исполняет полномочия главы местной администрации, он имеет право отклонить нормативный правовой акт, в этом случае акт возвращается в представительный орган МО. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа МО, он подлежит подписанию главой МО в течение семи дней и обнародованию (рис. 5.9).

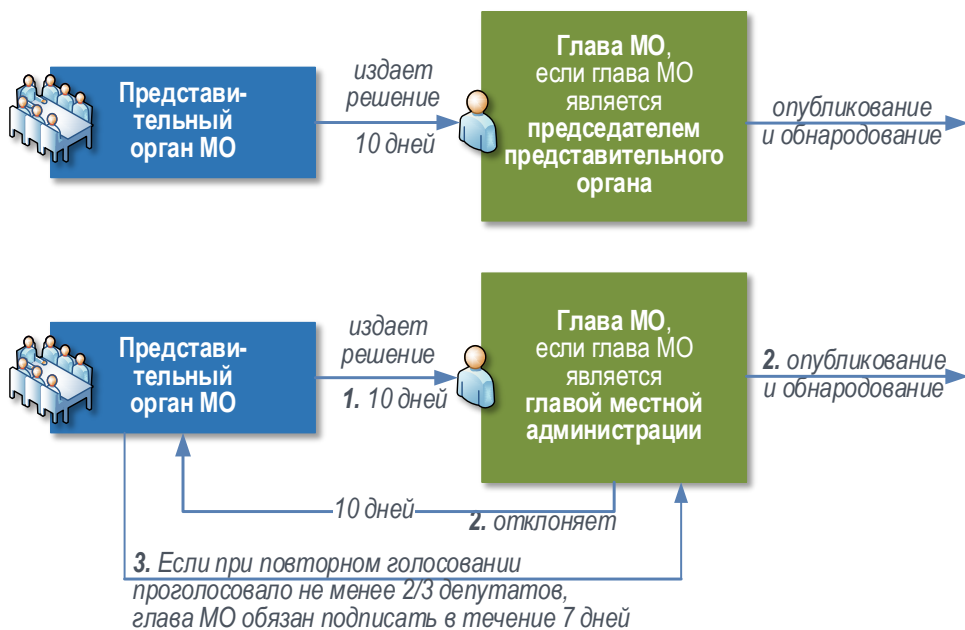


Рис. 5.9. Нормотворческая деятельность представительного органа МО

### **6. Прекращение полномочий представительного органа МО.**

Помимо того, что представительный орган МО может быть распущен законом субъекта Российской Федерации, если в течение трех месяцев не проводил заседания, ФЗ-131 определяет и другие основания для досрочного роспуска в случае:

- принятия указанным органом решения о самороспуске;
- преобразования или упразднения МО;
- утраты поселением статуса МО в связи с его объединением с городским округом;
- увеличения численности избирателей МО более чем на 25 % вследствие изменения его границ или объединения поселения с городским округом.

#### **ПРИМЕР**



*В Российской Федерации в течение 2020 г. полномочия представительных органов МО досрочно прекращались 569 раз, в том числе 549 раз – в связи с упразднением или преобразованием МО, 10 раз – в связи с судебными решениями о неправомерности составов, 8 раз – в связи самороспуском, 2 раза – в связи с роспуском [60].*

Соответственно, досрочное прекращение полномочий представительного органа МО влечет досрочное прекращение полномочий его депутатов.

### **5.3. Глава муниципального образования**

Высшим должностным лицом МО является глава.

#### **1. Определение.**

*Глава муниципального образования – высшее должностное лицо МО, которое наделяется уставом МО собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.*

## 2. Порядок формирования.

Порядок избрания или назначения главы МО определяется в каждом субъекте Российской Федерации самостоятельно и определяет модель формирования органов МСУ в регионе.

Существуют 3 модели формирования органов МСУ (рис. 5.10).

Содержание этих моделей:

1) глава МО избирается населением и:

– возглавляет исполнительный орган МСУ (местную администрацию). В таком случае представительный орган возглавляет председатель, избранный депутатами из состава представительного органа;

– возглавляет представительный орган МСУ. Местную администрацию в этом случае возглавляет управляющий, выбранный на конкурсной основе;



Рис. 5.10. Варианты выбора и организационной роли главы МО

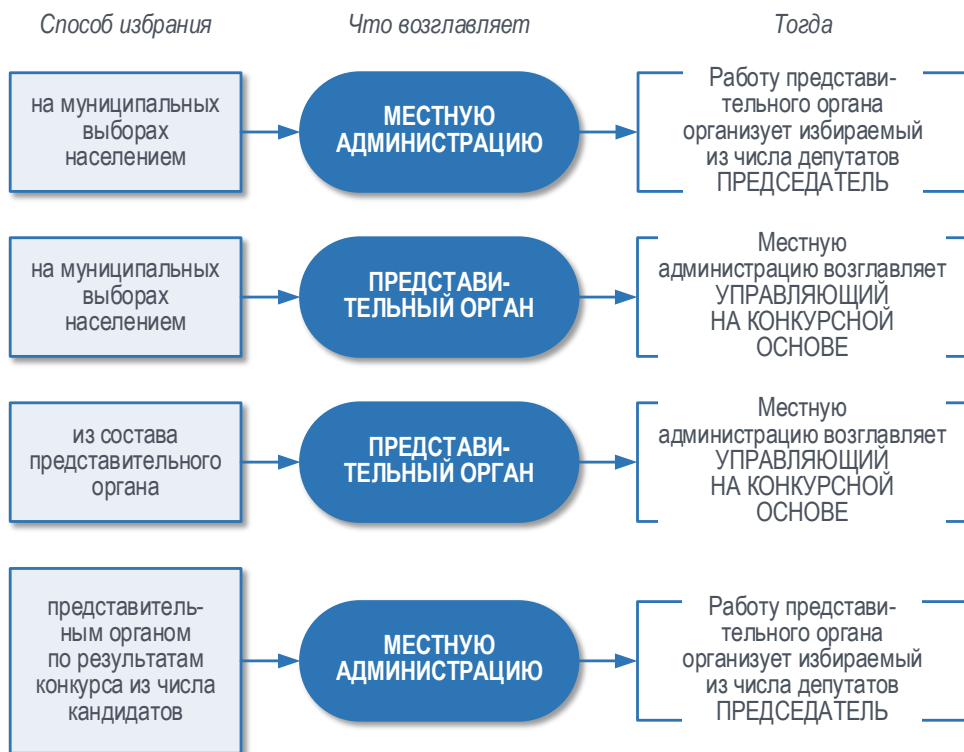
2) глава МО избирается депутатами представительного органа из своего состава и возглавляет представительный орган МСУ. При этом его полномочия как депутата представительного органа прекращаются. Местную администрацию в этом случае возглавляет управляющий, выбранный на конкурсной основе;

3) глава МО избирается депутатами представительного органа МО из числа претендентов, представленных конкурсной комиссией, и возглавляет исполнительный орган МСУ (местную администрацию). Представительный орган возглавляет председатель,



избранный депутатами из состава представительного органа (рис. 5.11).

Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы МО устанавливается представительным органом МО (табл. 5.1). Условиями конкурса могут быть предусмотрены требования к профессиональному образованию, знаниям и навыкам для кандидатов на должность главы МО.



**Рис. 5.11. Способы избрания главы МО**

Несмотря на то, что законодательством установлено право самостоятельного формирования органов МСУ, государство в определенной степени участвует в избрании главы МО, например, для муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, во внутригородском МО города федерального значения половина членов

конкурсной комиссии назначается высшим должностным лицом субъекта Федерации.

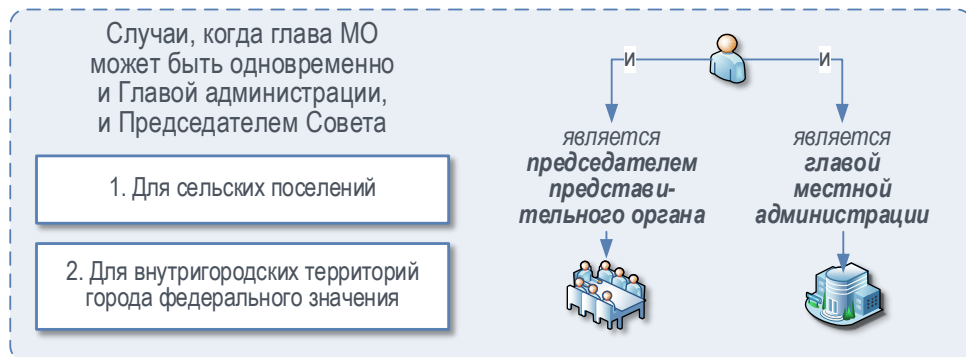
Таблица 5.1

**Порядок избрания глав МО и их место в системе органов МСУ  
в соответствии с уставами МО в России на 2021 г. [60]**

МО, в соответствии с уставами которых их главы (в том числе по видам муниципалитетов)	должны избираться и исполнять полномочия								
	на выборах			из депутатов			по конкурсу		на сходах
	Глава МА <sup>1</sup>	Председатель	Совмещает	Глава МА	Председатель	Совмещает	Глава МА	совмещает	Глава МА
муниципальных районов	193	–	–	21	506	–	873	–	–
городских поселений	293	2	–	10	691	–	330	–	1
сельских поселений	1328	3	2644	10	2536	4064	5570	11	69
муниципальных округов	–	–	–	–	2	–	85	–	–
городских округов	42	–	–	4	117	–	459	–	–
городских округов с делением	–	–	–	–	–	–	3	–	–
внутригородских районов	–	–	–	–	–	–	19	–	–
внутригородских территорий	–	–	–	–	169	97	1	–	–
<b>ВСЕГО</b>	<b>1856</b>	<b>5</b>	<b>2644</b>	<b>45</b>	<b>4021</b>	<b>4161</b>	<b>7340</b>	<b>11</b>	<b>70</b>

Глава МО не может быть одновременно председателем представительного органа и главой местной администрации, кроме следующих случаев. Для сельских поселений и внутригородских МО города федерального значения глава МО может одновременно возглавлять местную администрацию и исполнять полномочия председателя представительного органа МО, если это предусмотрено уставами МО (вне зависимости от наличия соответствующих положений в законах субъектов Российской Федерации) (рис. 5.12).

<sup>1</sup> МА – местная администрация; председатель – председатель представительного органа; совмещает – совмещает обе функции.



**Рис. 5.12. Случаи, когда глава МО возглавляет и исполнительную и представительную власть в МО**

Главы малочисленных городских и сельских поселений, в которых представительные органы не формируются, а их полномочия осуществляются сходами граждан, избираются на сходах граждан и возглавляют местные администрации.

#### **ПРИМЕР**



Согласно Устава, Глава сельского поселения **Тирлянский сельсовет Белорецкого района Республики Башкортостан** [40] избирается представительным органом сельского поселения (Советом) из своего состава, исполняет полномочия председателя Совета и возглавляет местную администрацию. Срок полномочий главы сельского поселения составляет четыре года.

### **3. Компетенция главы МО.**

Согласно ФЗ-131, к полномочиям главы МО относятся:

- 1) представление МО в отношениях с органами МСУ других МО, органами государственной власти, гражданами и организациями;
- 2) подписание и обнародование нормативных правовых актов, принятых представительным органом МО;
- 3) издание в пределах своих полномочий правовых актов;
- 4) требование созыва внеочередного заседания представительного органа МО;
- 5) обеспечение осуществления органами МСУ полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных

полномочий, переданных органам МСУ федеральными законами и законами субъекта Федерации (рис. 5.13).

#### **4. Порядок функционирования.**

Уставом МО могут устанавливаться определенные ограничения к срокам и количеству сроков функционирования главы МО.

Глава МО подконтролен и подотчетен населению и представительному органу МО. Например, это выражается в том, что глава ежегодно отчитывается представительному органу МО о результатах своей деятельности, а в случае, если глава МО возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации.

- 1 представляет МО в отношениях с органами МСУ других МО, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени МО
- 2 подписывает и обнародует нормативные правовые акты, принятые представительным органом МО
- 3 издает в пределах своих полномочий правовые акты
- 4 вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа МО
- 5 обеспечивает осуществление органами МСУ полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ федеральными законами и законами субъекта Федерации

**Рис. 5.13. Компетенция главы МО**

#### **5. Прекращение полномочий главы МО.**

ФЗ-131 и Уставом МО определяются условия прекращения полномочий главы МО (рис. 5.14).

Также полномочия главы муниципального района, муниципального округа или городского округа прекращаются досрочно в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации. Например, в случае, если глава МО или его супруг/супруга или несовершеннолетние дети имеют счета (вклады) в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.



**Рис. 5.14. Прекращение полномочий главы МО**

## 5.4. Местная администрация

Обязательным исполнительным органом МО является местная администрация.

### **1. Определение.**

*Местная администрация – исполнительно-распорядительный орган в системе местного самоуправления. Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.*

Основные положения, касающиеся главы местной администрации представлены на рисунке 5.15.



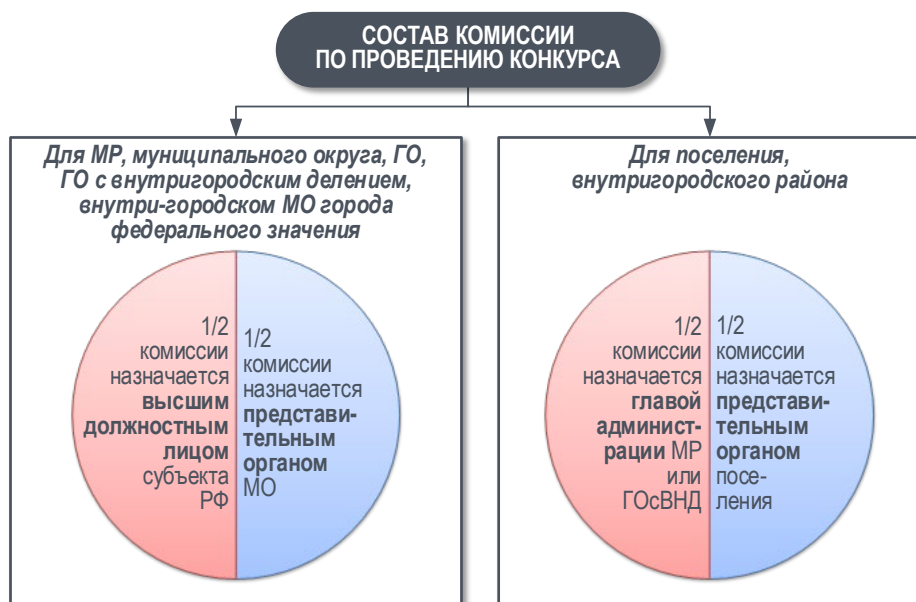
Рис. 5.15. Нормативное регулирование статуса местной администрации

## 2. Порядок формирования.

Структура местной администрации утверждается представительным органом МО по представлению главы местной администрации. В ее структуру могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Способ назначения на должность главы местной администрации зависит от выбранной в субъекте Российской Федерации модели формирования органов МСУ. Так, главой местной администрации может быть глава МО (избранный населением или депутатами) либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом МО. При проведении конкурса для ряда МО (например, поселения) в состав комиссии входят представители вышестоящих МО (например, муниципального района); для других МО (например, городских округов) – представители органов государственной власти субъекта Федерации (рис. 5.16).



**!** Порядок проведения устанавливается **представительным органом**.  
Условия конкурса должны быть опубликованы **не менее чем за 20 дней**

**Рис. 5.16. Условия проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации**

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



#### **ПРИМЕР**

*В Республике Башкортостан принята модель формирования органов МСУ, при которой главой МО является председатель представительного органа МО, а местную администрацию возглавляет лицо, прошедшее отбор по конкурсу.*

*В городском округе город Уфа Республики Башкортостан 16 декабря 2020 г. депутаты Городского совета приняли решение о назначении конкурса на должность главы местной администрации. На конкурс*

подали документы 16 кандидатов. После проверки документов были допущены 5 человек. По итогам конкурса 3 кандидатуры были представлены Городскому совету к назначению. На заседании Городского совета кандидаты на должность главы местной администрации представили депутатам свои программы социально-экономического развития городского округа город Уфа. В результате была поддержана кандидатура Грекова С.Г.

### **3. Компетенция местной администрации.**

В компетенцию местной администрации входит широкий круг вопросов местного значения, а также решение государственных полномочий, переданных федеральными и региональными органами государственной власти на местный уровень.

При этом глава местной администрации, если он осуществляет полномочия на основе контракта:

- 1) подконтролен и подотчетен представительному органу МО;
- 2) представляет представителю органу МО ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации;
- 3) обеспечивает осуществление местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных на местный уровень, и др.

Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Местная администрация обладает правами юридического лица.

### **4. Прекращение полномочий.**

В данном случае нужно говорить о прекращении полномочий главы местной администрации. Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в ряде случаев, представленных на рисунке 5.17.





**Рис. 5.17. Прекращение полномочий главы местной администрации**

Также контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления либо представительного органа или глав МО, либо высшего должностного лица субъекта Федерации, либо главы местной администрации.

***Контрольные вопросы к главе 5***

1. Что включают в себя организационные основы МСУ?
2. Какие виды органов МСУ являются обязательными?
3. Каков порядок формирования представительного органа МО?
4. В каких МО представительный орган может не формироваться?
5. Существуют ли ограничения для численности депутатов представительного органа МО?
6. Каковы модели выбора и организационной роли главы МО?
7. Является ли глава МО и глава местной администрации одним и тем же лицом?
8. Какой орган в структуре органов МСУ является исполнительно-распорядительным?
9. Участвуют ли органы государственной власти субъекта Федерации в формировании / назначении органов МСУ?
10. Каковы полномочия главы МО?

**Тестовые задания к главе 5****1. Наличие какого из органов МСУ не является обязательным?**

- a) представительный орган;
- b) глава МО;
- c) глава администрации МО;
- d) местная администрация.

**2. Как именуются органы МСУ?**

- a) наименования утверждаются уставом МО, исходя из местных традиций;
- b) именуются так, как это сформулировано в ФЗ-131;
- c) наименования устанавливаются законом субъекта РФ.

**3. Как соотносятся органы МСУ и органы государственной власти?**

- a) органы МСУ представляют собой представительство органов государственной власти на местах;
- b) органы МСУ абсолютно независимы от органов государственной власти;
- c) органы МСУ не входят в систему органов государственной власти.

**4. За счет каких средств осуществляется финансовое обеспечение деятельности органов МСУ поселений?**

- a) дотаций субъектов РФ по результатам оценки эффективности деятельности органов МСУ поселений;
- b) собственных доходов поселений;
- c) доходов поселений;
- d) доходов муниципальных районов, в составе которых находятся поселения.

**5. Выберите неверное утверждение:**

- a) представительный орган состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах;
- b) представительный орган состоит из глав поселений, входящих в состав муниципального района и из депутатов представительных органов данных поселений;
- c) представительный орган не формируется в поселениях с численностью избирателей менее 100 человек.

**6. Что не относится к исключительной компетенции представительного органа МО?**

- a) определение порядка участия МО в организациях межмуниципального сотрудничества;
- b) утверждение местного бюджета и отчета об его исполнении;
- c) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- d) принятие решения о командировании главы МО в органы государственной власти для представления интересов МО;
- e) принятие устава МО;
- f) отмена местных налогов для отдельных видов налогоплательщиков;
- g) принятие среднесрочной антикризисной программы развития МО;
- h) все вопросы относятся к исключительной компетенции представительного органа МО.

**7. Кто организует деятельность представительного органа МО?**

- a) глава МО;
- b) председатель представительного органа МО, избираемый представительным органом из своего состава;
- c) определяется в соответствии с уставом МО.

**8. Имеет ли право глава МО наложить вето на принятый представительным органом МО муниципальный правовой акт?**

- a) да;
- b) нет;
- c) да, но если при повторном голосовании за проект в исходной редакции проголосовали более 2/3 депутатов, глава МО обязан его подписать;
- d) да, но если при повторном голосовании за проект в измененной редакции проголосовали более 2/3 депутатов, глава МО обязан его подписать.

**9. Как часто должны проводиться заседания представительного органа МО?**

- a) не реже 1 раза в неделю;
- b) не реже 1 раза в месяц;
- c) не реже 1 раза в 3 месяца;
- d) определяются Уставом МО.

**10. В каком случае не происходит досрочное прекращение полномочий представительного органа МО?**

- a) в случае преобразования МО;
- b) в случае упразднения МО;
- c) в случае увеличения численности избирателей МО более чем на 50%;
- d) в случае самороспуска;
- e) нет верного ответа.

**11. Назовите неверное утверждение:**

- a) глава МО является высшим должностным лицом МО;
- b) глава МО избирается на муниципальных выборах;
- c) глава МО избирается представительным органом МО из своего состава;
- d) в городском округе глава МО является председателем представительного органа МО и исполняет полномочия главы местной администрации;
- e) нет верного ответа.

**12. Какой орган возглавляет глава МО?**

- a) местную администрацию;
- b) представительный орган МО;
- c) муниципальное образование;
- d) а или b в соответствии с уставом.

**13. В каком случае полномочия главы МО не прекращаются досрочно?**

- a) отрешения от должности;
- b) признания его больным человеком;
- c) в случае признания его безвестно отсутствующих;
- d) выезда его за пределы МО на постоянное место жительства;
- e) прекращения гражданства РФ;
- f) отзыва избирателями.

**14. Выберите верное утверждение:**

- a) главой местной администрации всегда является глава МО;
- b) глава местной администрации назначается на должность представительным органом МО из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса;
- c) глава местной администрации избирается из глав поселений, входящих в состав муниципального района;

- d) глава местной администрации назначается органами государственной власти субъекта РФ.

**15. Какая организационно-правовая форма у органов МСУ, которые в соответствии с уставом МО наделяются правами юридического лица?**

- a) муниципальное учреждение;
- b) муниципальный орган власти;
- c) муниципальное казенное учреждение;
- d) муниципальное унитарное предприятие;
- e) общественная организация.

## ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

### 6.1. Понятие и нормативное регулирование муниципальной службы

Основная функция органов МСУ – это осуществление муниципального управления, которое в свою очередь представляет собой непрерывный процесс функционирования муниципальной службы. Специфика муниципальной службы в отличие от других видов публичной власти определяется местом и ролью МСУ в государстве как наиболее приближенного к населению уровня власти.

Основы муниципальной службы установлены в Федеральном законе РФ от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – ФЗ-25) [14], в котором дается следующее определение муниципальной службы.

*Муниципальная служба – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).*

Исходя из данного определения можно выделить ключевые признаки муниципальной службы:

1. Муниципальная служба – это профессиональная деятельность.

Здесь под профессиональной деятельностью понимается деятельность, осуществляемая на основе специальных знаний и навыков и требующая определенной подготовки и образования [66]. Профессиональная деятельность гражданина как муниципального служащего представляет собой служение муниципальному образованию для достижения целей МСУ [59].

2. Постоянный характер муниципальной службы, который предусматривает наличие устойчивых взаимоотношений гражданина на муниципальной службе с соответствующим органом МСУ.

3. Муниципальная служба осуществляется гражданами на должностях муниципальной службы. Их перечень устанавливается законодательно для каждого субъекта Федерации.

4. Замещение должностей муниципальной службы осуществляется на основе трудового договора. Это является одним из отличий муниципальной службы от государственной гражданской, для которой характерно заключение служебного контракта.

В рамках муниципальной службы сторонами трудового договора выступают в качестве нанимаемого – гражданин, а в качестве нанимателя – муниципальное образование в лице конкретного представителя (главы МО, руководителя органа МСУ, председателя избирательной комиссии или иного уполномоченного лица МО) (рис. 6.1).



**Рис. 6.1. Стороны трудового договора на муниципальной службе**

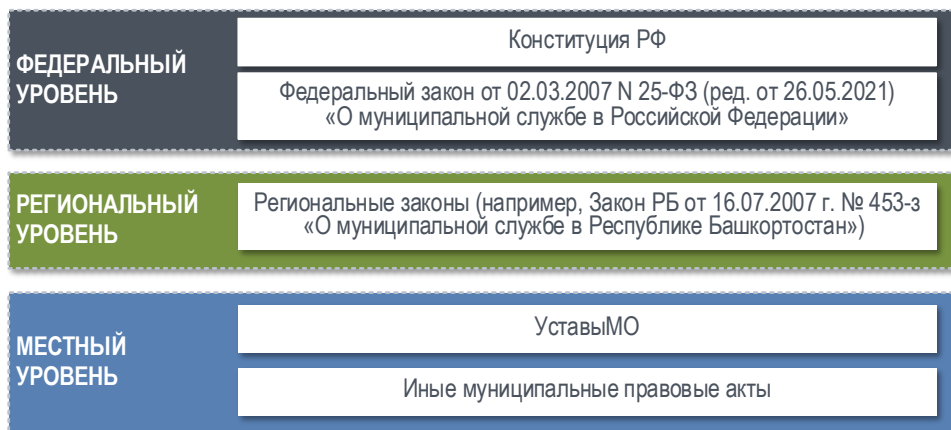
Правовые основы организации и функционирования муниципальной службы делятся на три уровня: федеральный, региональный, местный (рис. 6.2).

**На федеральном уровне** в первую очередь необходимо отметить Конституцию Российской Федерации, а также ФЗ-25, который регулирует отношения, связанные с:

- определением правового статуса муниципальных служащих;
- поступлением на муниципальную службу, ее прохождением и прекращением;
- установлением рабочего времени и времени отдыха муниципальных служащих;



- установлением общих принципов оплаты труда муниципальных служащих;
- предоставлением гарантий муниципальному служащему;
- установлением стажа муниципальной службы;
- дисциплинарной ответственностью муниципальных служащих;
- кадровой работой в МО;
- финансированием и разработкой программ развития муниципальной службы.



**Рис. 6.2. Правовые основы муниципальной службы**

Поскольку согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и МСУ относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, то в систему правового обеспечения входят нормативные правовые акты субъектов Федерации.

**На региональном уровне** регулируются такие положения о муниципальной службе, как:

- установление реестра должностей муниципальной службы;
- установление типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы;
- классные чины муниципальных служащих и порядок их присвоения, а также порядок сохранения при переводе

муниципальных служащих на иные должности муниципальной службы и увольнении с муниципальной службы;

– порядок образования комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов;

– порядок представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

– установление типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации;

– порядок и условия предоставления муниципальному служащему ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет;

– порядок исчисления стажа муниципальной службы и др.

На региональном уровне также могут приниматься программы развития субъектов Российской Федерации, направленные на совершенствование нормативно-правовой базы, повышение престижа муниципальной службы.

#### **ПРИМЕР**



*В Республике Башкортостан принят Закон от 16 июля 2007 г. № 453-з «О муниципальной службе в Республике Башкортостан» [27], определяющий правовой статус муниципальных служащих.*

*Данный закон устанавливает реестры муниципальных должностей, классные чины и порядок их присвоения и сохранения, типовые квалификационные требования к замещению должностей, порядок поступления и прохождения муниципальной службы, денежное содержание муниципальных служащих и другие положения.*

*К нормативным правовым актам республики, устанавливающим отдельные положения муниципальной службы, также относятся следующие законы Республики Башкортостан:*

*1) от 7 декабря 2007 г. № 617-з «О Реестре муниципальных должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан» [32];*

*2) от 3 июня 2004 г. № 82-з «О порядке исчисления стажа муниципальной службы в Республике Башкортостан» [29];*

*3) от 28 июня 2006 г. № 288-з «О порядке назначения и выплаты пенсий за выслугу лет на муниципальной службе в Республике Башкортостан» [30];*

*4) от 05 февраля 2009 г. № 95-з «Об утверждении типового*

*положения о проведении аттестации муниципальных служащих в Республике Башкортостан» [34];*

*5) от 28 мая 2009 г. № 129-з «О порядке присвоения и сохранения классных чинов муниципальных служащих в Республике Башкортостан» [31].*

**На местном уровне** правовые основы муниципальной службы включают в себя муниципальные правовые акты, регулирующие служебные отношения в рамках муниципальной службы. Сюда можно отнести следующие:

- устав МО;
- акты выборных представительных органов МСУ;
- акты главы МО;
- акты главы местной администрации;
- акты иных должностных лиц МСУ.

Данные муниципальные правовые акты могут устанавливать следующие положения:

- установление наименований должностей муниципальной службы в соответствии с Реестром должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан;
- порядок проведения аттестации муниципальных служащих в соответствии с типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих;
- установление размера и условий оплаты труда муниципальных служащих, видов поощрения муниципального служащего и порядок его применения.

На муниципальном уровне также могут быть приняты муниципальные программы по развитию муниципальной службы.

#### **ПРИМЕР**

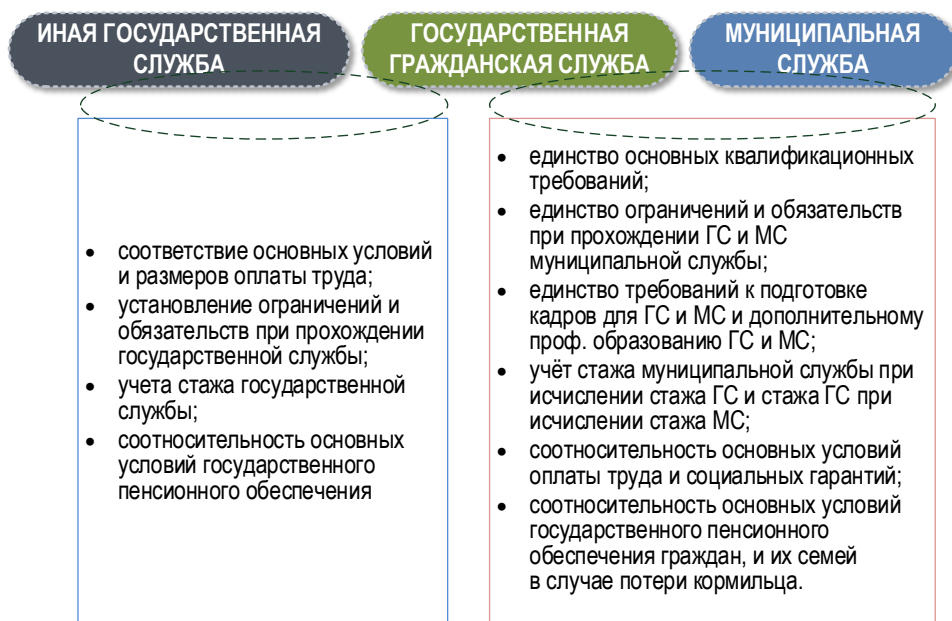


*В городском округе Самара принята муниципальная программа «Развитие муниципальной службы в городском округе Самара» на 2019–2023 гг., утвержденная Постановлением Администрации городского округа Самара от 1 августа 2018 г. № 617 [49].*

*Целью муниципальной программы является повышение эффективности и результативности муниципальной службы в городском округе. Задачами муниципальной программы являются:*

- создание условий для оптимального организационно-правового, методологического обеспечения муниципальной службы;
- организация работы с муниципальным кадровым резервом;
- совершенствование и развитие системы стимулирования муниципальных служащих;
- формирование квалифицированного кадрового состава муниципальной службы.

Поскольку МСУ не является разновидностью государственного управления и не входит в ее систему, из этого следует, что и муниципальная служба не является разновидностью государственной службы. Однако между этими видами службы имеется тесная взаимосвязь (рис. 6.3), обусловленная общей правовой природой данных видов служб, направленных на обеспечение реализации полномочий органов публичной власти.



**Рис. 6.3. Взаимосвязь муниципальной и государственной служб**

**Взаимосвязь государственной и муниципальной служб** выражается посредством обеспечения (ст. 5 ФЗ-25):

1) единства основных элементов правового статуса государственных и муниципальных служащих (квалификационных

требований к должностям, ограничений и запретов при прохождении службы, требований к компетенциям);

2) учета стажа государственной и муниципальной службы;

3) соотносительности условий оплаты труда, социальных гарантий и социального обеспечения государственных и муниципальных служащих.

Организация и функционирование муниципальной службы строится на системе **принципов**, установленных в ст. 4 ФЗ-25, которые находятся в тесной взаимосвязи друг с другом (рис. 6.4). Принципы обуславливают важность, законность, социальную ценность отношений, возникающих в системе муниципальной службы [80].



**Рис. 6.4.** Принципы муниципальной службы

Ряд принципов схож с принципами государственной гражданской службы, поскольку устанавливает основы функционирования органов публичной власти: приоритет прав и свобод человека и гражданина, единство требований к должностям, равный доступ граждан к прохождению службы, профессионализм и компетентность, стабильность, доступность информации о деятельности служащих, взаимодействие с гражданами и общественными объединениями. Отдельные принципы характерны только для муниципальной службы, что связано с особенностями реализации МСУ: учет исторических и иных местных традиций, а также внепартийность муниципальной службы.

## 6.2. Правовой статус муниципального служащего

Задачи, стоящие перед муниципальной службой, реализуются через профессиональную деятельность муниципальных служащих.

*Муниципальный служащий – это гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.*

Данное определение, установленное ч. 1 ст. 10 ФЗ-25, позволяет выделить ключевые признаки муниципального служащего:

- 1) гражданство – на муниципальную службу может поступить только гражданин Российской Федерации, за исключением отдельных случаев, установленных законодательством;
- 2) должности муниципальной службы – исполнение обязанностей на должностях муниципальной службы отличает муниципальных служащих от иных работников органов МСУ;
- 3) денежное содержание – муниципальный служащий за свою работу получает выплаты только за счет средств местного бюджета.

Что касается второго признака, необходимо отметить, что из состава муниципальных служащих исключаются лица, замещающие выборные должности МСУ (например, глава МО, депутат представительных органов МСУ, иное выборное должностное лицо), а также технические исполнители и должностные лица муниципальных учреждений и организаций.

Указанные признаки позволяют выделить муниципального служащего как лица, имеющего особый правовой статус. Под **правовым статусом муниципального служащего** понимается совокупность прав, обязанностей и ответственности, запретов и ограничений, а также социальных гарантий, которые обусловлены с его службой и ответственностью за осуществление своих функций (рис. 6.5).

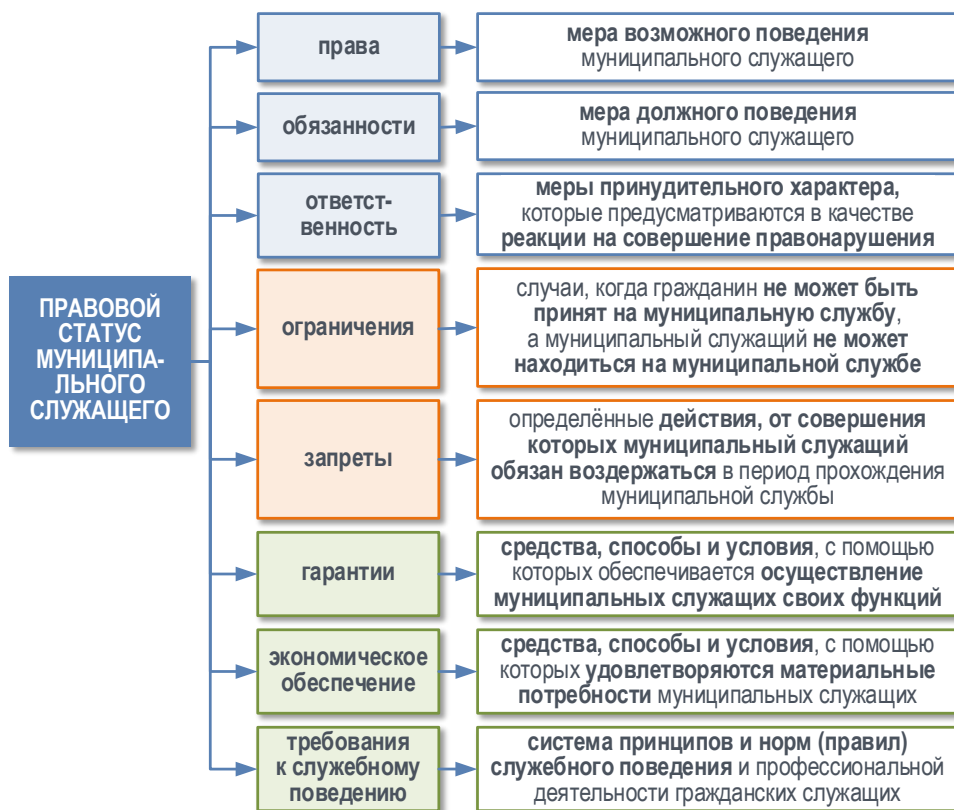


Рис. 6.5. Содержание правового статуса муниципального служащего

### *1. Права и обязанности муниципальных служащих.*

Правовому статусу муниципальных служащих посвящена отдельная глава 6 ФЗ-25. Центральными элементами в правовом статусе муниципальных служащих являются права и обязанности, которые подразделяются на:

1) общие права и обязанности – свойственны всем служащим. В ст. 11 Закона (ред. от 26 мая 2021 г.) установлен перечень из 12 прав, а в следующей статье – перечень из 11 обязанностей муниципального служащего (рис. 6.6-6.7).



**Рис. 6.6. Права муниципального служащего**

Следует отметить, что круг обязанностей муниципальных служащих может быть более широким, чем это указано в Федеральном законе, поскольку их окончательный перечень указывается в должностной инструкции для конкретной должности;



**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ СЛУЖАЩИЙ ОБЯЗАН:****Рис. 6.7. Обязанности муниципального служащего**

2) специальные права и обязанности – устанавливаются исходя из круга полномочий по конкретной должности и находят свое отражение в должностных инструкциях.

Помимо этого, права муниципального служащего можно разделить на две группы:

- права, связанные с профессиональной деятельностью лиц, замещающих муниципальные должности муниципальной службы;
- права, сопутствующие статусу муниципального служащего.

### **2. Ограничения на муниципальной службе.**

Ограничения представляют собой случаи, когда гражданин не может выполнять полномочия муниципального служащего. Перечень таких ограничений установлен в ст. 13 ФЗ-25 и включает в себя 10 случаев, когда гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе (рис. 6.8). Кроме этого, в ч. 2 ст. 13 отдельно указано ограничение в виде установления предельного возраста поступления на муниципальную службу – 65 лет.

Все ограничения для муниципальной службы можно подразделить на две группы:

- ограничения, направленные на предупреждение злоупотребления муниципальным служащим своими полномочиями;
- ограничения, направленные на обеспечение наиболее эффективного исполнения муниципальным служащим своих полномочий.

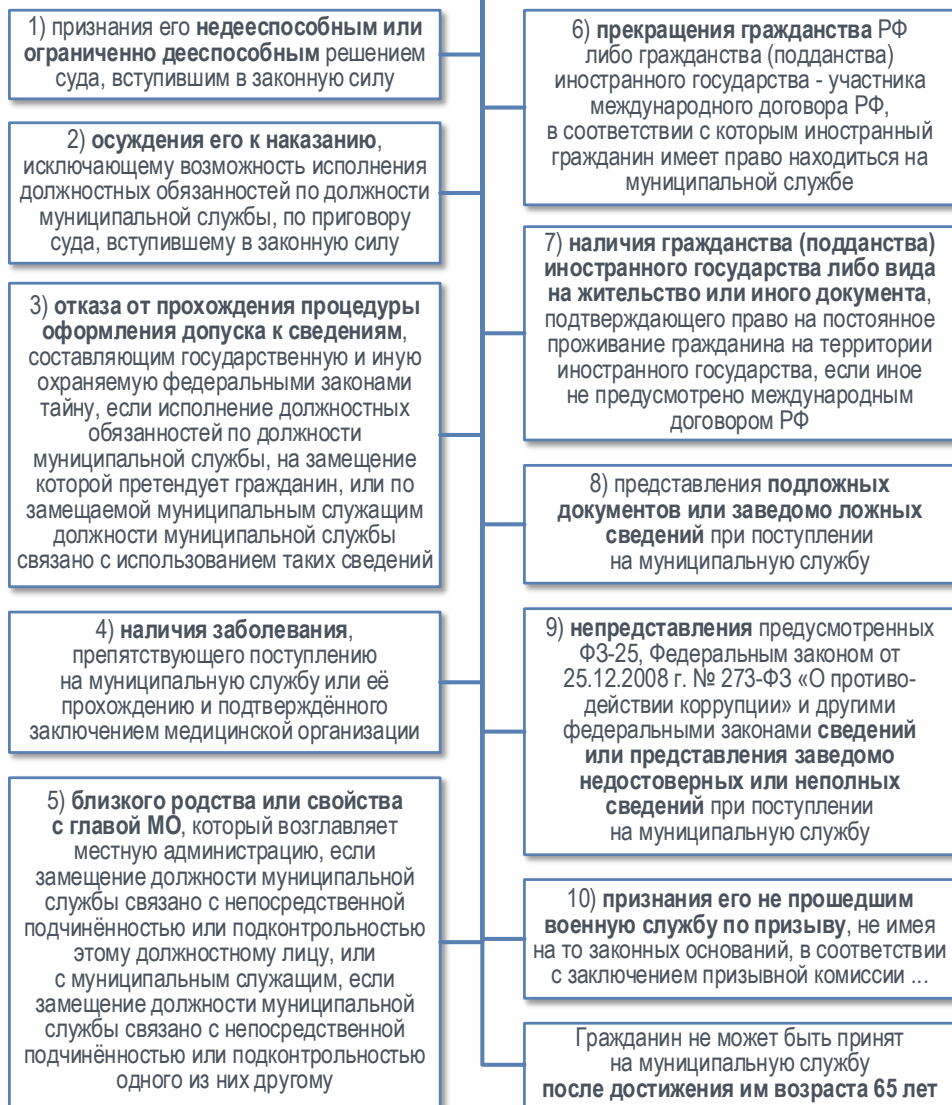
Ограничения распространяются на весь период муниципальной службы, начиная с приема на работу муниципального служащего.

### **3. Запреты на муниципальной службе.**

Запреты представляют собой действия, которые запрещено выполнять муниципальному служащему во время нахождения на муниципальной службе, то есть муниципальный служащий обязан воздерживаться от их совершения. Необходимо отметить, что если ограничения распространяются как на муниципальных служащих, так и на кандидатов на должность муниципального служащего, то запреты распространяются только на муниципальных служащих.

В ст. 14 ФЗ-25 установлен перечень из 16 запретов (рис. 6.9).

**ГРАЖДАНИН НЕ МОЖЕТ БЫТЬ ПРИНЯТ НА МУНИЦИПАЛЬНУЮ СЛУЖБУ, А МУНИЦИПАЛЬНЫЙ СЛУЖАЩИЙ НЕ МОЖЕТ НАХОДИТЬСЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ В СЛУЧАЕ:**



**Рис. 6.8. Ограничения, связанные с муниципальной службой**

**В СВЯЗИ С ПРОХОЖДЕНИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ МУНИЦИПАЛЬНОМУ СЛУЖАЩЕМУ ЗАПРЕЩАЕТСЯ:**



**Рис. 6.9. Запреты, связанные с муниципальной службой**

Помимо них, законом отдельно указываются такие запреты, как:

1) запрет заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности;

2) запрет после увольнения с муниципальной службы разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

3) запрет в течение двух лет после увольнения (для определенных должностей муниципальной службы) работать в организации, если отдельные функции муниципального (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности муниципального служащего, без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта.

В целом все запреты на муниципальной службе можно разделить на три группы:

– запреты, направленные на предупреждение злоупотребления муниципальным служащим своими полномочиями;

– запреты, направленные на обеспечение наиболее эффективного исполнения муниципальным служащим своих полномочий;

– запреты, направленные на обеспечение независимости муниципальной службы (от деятельности коммерческих предприятий и организаций, политических партий и объединений, религиозных организаций, иных общественных объединений, международных организаций и т.п.).

#### **4. Ответственность муниципальных служащих.**

За невыполнение своих обязанностей, несоблюдение ограничений и запретов на муниципального служащего распространяются меры ответственности согласно законодательства Российской Федерации и ее субъекта.

Как известно, юридическая ответственность может быть четырех видов:

1. *Уголовная* – наступает в случае, если муниципальные служащие при исполнении своих служебных обязанностей противоправно

и виновно совершили деяния, квалифицируемые как преступления. Здесь можно отметить такие виды должностных преступлений, как [9]:

- злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ);
- превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ);
- присвоение полномочий должностного лица (ст. 288 УК РФ);
- незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289 УК РФ);
- получение взятки (ст. 290 УК РФ) и др.

2. *Административная* – наступает в случае, если муниципальный служащий совершил действия, издал указания или не выполнил свои полномочия по контролю за своими подчиненными, что нарушило общеобязательные административные правила и правила поведения.

Среди составов административных правонарушений, субъектом которых может быть муниципальный служащий, можно отметить [7]:

- использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума (ст. 5.45 КоАП РФ);
- нарушение порядка рассмотрения обращений граждан (ст. 5.59 КоАП РФ);
- нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг (ст. 5.63 КоАП РФ);
- нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (ст. 7.30 КоАП РФ);
- нецелевое использование бюджетных средств (ст. 15.14 КоАП РФ) и др.

Помимо Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, меры административной ответственности и составы административных правонарушений устанавливаются также в законах субъектов Российской Федерации.

3. *Гражданско-правовая* – наступает в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения лицом предусмотренных гражданским правом обязанностей, что связано с нарушением гражданских прав другого лица. Сюда же можно отнести и материальную ответственность – за причиненный имущественный вред.

Согласно Трудовому кодексу Российской Федерации, установлены два вида материальной ответственности:

– материальная ответственность работодателя перед работником (ст. 234–237);

– материальная ответственность работника (ст. 238–250).

И том, и в другом случае субъектом ответственности может выступать муниципальный служащий.

Помимо этого, материальная ответственность наступает в случае, если имуществу органа МСУ или третьего лица был причинен вред вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения муниципальным служащим своих должностных обязанностей.

4. *Дисциплинарная* – наступает в случае совершения муниципальным служащим дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей.

Данный вид ответственности является наиболее применяемым на практике в сфере муниципальной службы, поскольку соблюдение и укрепление служебной дисциплины относятся к важнейшим обязанностям служащего.

Необходимо отметить, что если для государственных гражданских служащих дисциплинарное производство подробно описано в главе 12 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [13], то в отношении муниципальных служащих порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий согласно ст. 27 ФЗ-25 определяется трудовым законодательством [82].

Федеральным законом ФЗ-25 установлен закрытый перечень из трех видов дисциплинарных взысканий, которые могут применяться в отношении муниципального служащего:

– замечание;

– выговор;

– увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям.

Данные виды взысканий применяет в отношении муниципального служащего представитель нанимателя (работодатель).

Федеральным законом ФЗ-25 в ст. 27.1 также отдельно выделена дисциплинарная ответственность за три вида правонарушений:

1) несоблюдение ограничений и запретов;

2) несоблюдение требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов;

3) неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

За совершение последних двух видов правонарушений муниципальному служащему может быть установлено дисциплинарное взыскание в форме увольнения в связи с утратой доверия.

### **5. Гарантии и экономическое обеспечение.**

Данные элементы правового статуса муниципальных служащих направлены то, чтобы реализация ими своих прав и исполнение обязанностей имело социальный смысл и значимость.

*Гарантии – средства, способы и условия, с помощью которых обеспечивается осуществление предоставленных работникам прав в области социально-трудовых отношений (ст. 164 Трудового кодекса Российской Федерации) [8].*

В ст. 23 ФЗ-25 установлен перечень из восьми гарантий, предоставляемых муниципальным служащим (рис. 6.10).

Все гарантии можно разделить на [69]:

1) по выполнению служебных обязанностей:

– гарантии, непосредственно связанные с исполнением должностных обязанностей;

– гарантии, производные от служебных отношений;

2) по содержанию:

– гарантии экономического характера;

– гарантии социального характера;

– гарантии юридического (правового) характера;

3) по нормативности закрепления:

– основные гарантии;

– дополнительные гарантии.

Однако помимо основных гарантий, установленных законом, субъект Федерации и МО могут установить дополнительные, которые должны быть отражены в законе субъекта Российской Федерации и уставе МО соответственно.



### МУНИЦИПАЛЬНОМУ СЛУЖАЩЕМУ ГАРАНТИРУЮТСЯ:

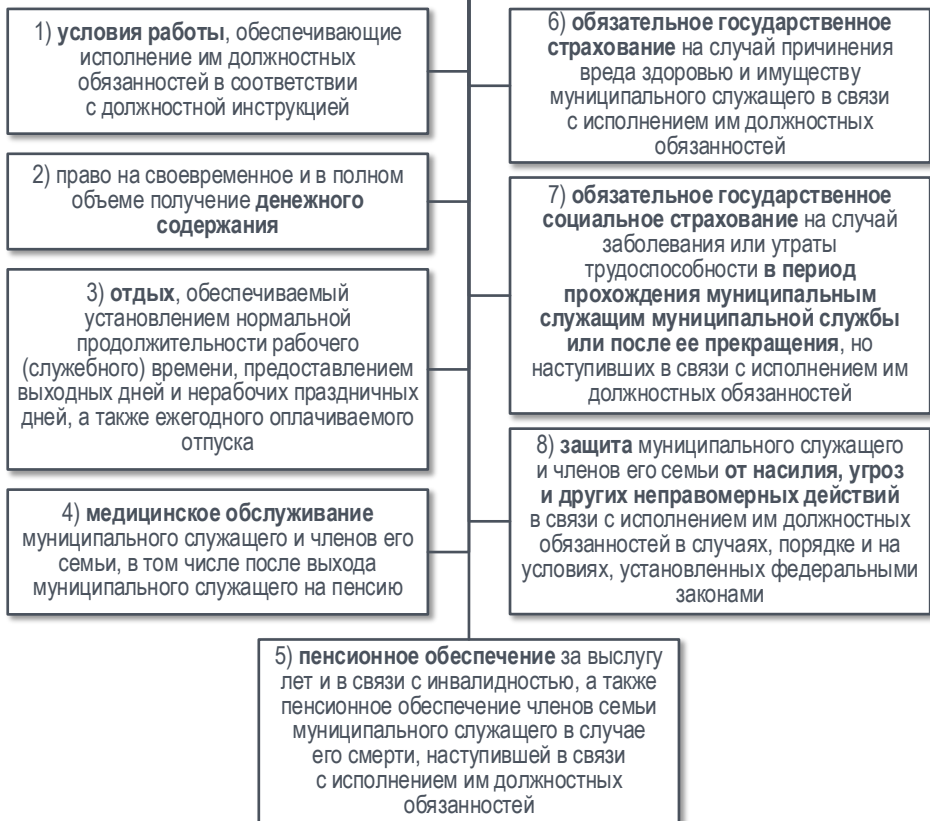


Рис. 6.10. Гарантии, предоставляемые муниципальному служащему

#### ПРИМЕР



*В Республике Башкортостан в Законе от 16 июля 2007 г.*

*№ 453-з «О муниципальной службе в Республике*

*Башкортостан» [27] в ч. 2 ст. 13 установлены следующие*

*дополнительные гарантии, предоставляемые муниципальным служащим:*

*1) профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка с сохранением на этот период замещаемой должности муниципальной службы и денежного содержания;*

*2) транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей;*

*3) компенсационные выплаты в связи со служебными командировками.*

**ПРИМЕР**

*В городском округе «город Чита» уставом городского округа в ст. 45 [39] установлены следующие дополнительные гарантии, предоставляемые муниципальным служащим городского округа:*

*1) дополнительное профессиональное образование с сохранением на этот период замещаемой должности муниципальной службы и денежного содержания;*

*2) транспортное обслуживание;*

*3) компенсация на санаторно-курортное лечение;*

*4) замещение иной должности муниципальной службы при реорганизации или ликвидации органа МСУ городского округа либо сокращении должностей муниципальной службы;*

*5) оплата отдыха в летних оздоровительных лагерях детей муниципального служащего;*

*6) ежегодная диспансеризация в организациях здравоохранения;*

*7) обеспечение возможности пользоваться средствами связи при исполнении должностных обязанностей;*

*8) предоставление служебных жилых помещений для муниципальных служащих в порядке, устанавливаемом органами МСУ;*

*9) единовременная субсидия на приобретение жилого помещения один раз за весь период муниципальной службы в порядке и на условиях, устанавливаемых решением Думы городского округа.*

### **6. Требования к служебному поведению муниципальных служащих.**

В качестве последнего элемента правового статуса муниципального служащего необходимо выделить **требования к служебному поведению** (рис. 6.12), перечень которых представлен в ст. 14.2 ФЗ-25.

Данные требования представляют собой этические нормы, которые должен соблюдать муниципальный служащий во время исполнения своих служебных полномочий и за нарушение которых в его отношении могут быть применены различные виды дисциплинарных взысканий. Установление требований направлено на предупреждение конфликта интересов и противодействие коррупции в органах МСУ и в конечном итоге на достижение основной цели МСУ – обеспечение благосостояния населения за счет более эффективного исполнения муниципальными служащими своих полномочий.

### ТРЕБОВАНИЯ К СЛУЖЕБНОМУ ПОВЕДЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО



**Рис. 6.12. Требования к служебному поведению муниципального служащего**

### 6.3. Должности и классные чины муниципальной службы

Исполнение обязанностей на должностях муниципальной службы отличает муниципальных служащих от иных работников органов МСУ. Определение должности муниципальной службы установлено ч. 1 ст. 6 ФЗ-25, которое в отличие от предыдущего закона о муниципальной службе, содержит прямое указание, в каких органах МСУ данная должность устанавливается.

*Должность муниципальной службы – должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования,*

*с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.*

В соответствии данным определением можно выделить признаки должности муниципальной службы:

- 1) она устанавливается для органов МСУ и избирательной комиссии МО;
- 2) должности муниципальной службы закрепляются в уставе МО;
- 3) для каждой должности установлен определенный круг обязанностей;
- 4) деятельность граждан на должностях муниципальной службы направлена на обеспечение исполнения полномочий органа МСУ, избирательной комиссии МО или лица, замещающего муниципальную должность.

Необходимо отметить отличия должности муниципальной службы от муниципальной должности (рис. 6.13).

Под муниципальной должностью понимается:

- выборная муниципальная должность, замещаемая в результате муниципальных выборов;
- муниципальная должность, замещаемая на основании решений представительного или иного выборного органа МСУ в отношении лиц, избранных в его состав в результате муниципальных выборов;
- устанавливаемая в целях непосредственного осуществления полномочий органов МСУ.

В то время как должность муниципальной службы не является выборной или замещаемой в результате решения выборного органа власти, должности муниципальной службы замещаются на постоянной профессиональной основе путем заключения трудового договора. Кроме того, они устанавливаются для обеспечения исполнения полномочий органов МСУ или лиц, замещающих муниципальную должность.

Как и в отношении государственных гражданских служащих, для муниципальных служащих должности муниципальной службы подразделяются на группы (ч. 1 ст. 8 ФЗ-25): 1) высшие; 2) главные; 3) ведущие; 4) старшие; 5) младшие.

### ЛИЦА, ЗАМЕЩАЮЩИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ДОЛЖНОСТИ

Депутат, член выборного органа МСУ, выборное должностное лицо МСУ, член избирательной комиссии МО, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса, работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе (ч. 1 ст. 2 ФЗ-131)

**Не являются муниципальными служащими**

Статус определяется **ФЗ-131 и законодательством, устанавливающим специфику осуществления соответствующих полномочий** (о контрольно-счётных органах, избирательным законодательством и т.д.)

Работодателем является **непосредственно муниципальное образование**

В их отношении используется **специфическая терминология** (например, «замещение должности», «прекращение полномочий», «отставка» и др.)

Деятельность направлена на **непосредственное исполнение полномочий** по решению вопросов местного значения

**Примеры наименований должности:**

- глава муниципального образования;
- депутат районного совета;
- председатель Ревизионной комиссии;
- член Избирательной комиссии муниципального района и др.

### ЛИЦА НА ДОЛЖНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Должность в органе МСУ, аппарате избирательной комиссии МО, которые образуются в соответствии с уставом МО, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа МСУ, избирательной комиссии МО или лица, замещающего муниципальную должность (ч. 1 ст. 6 ФЗ-25)

**Являются муниципальными служащими**

Статус регулируется **ФЗ-25 и трудовым законодательством**

Работодателем является **муниципальное образование в лице представителя нанимателя** – руководителя органа МСУ

Используется **терминология трудового законодательства** («увольнение», «назначение» и др.)

Деятельность направлена на **обеспечение исполнения полномочий** органа МСУ, избирательной комиссии МО или лица, замещающего муниципальную должность

**Примеры наименований должности:**

- первый заместитель главы администрации;
- начальник отдела;
- главный специалист;
- специалист и др.

**Рис. 6.13. Отличия муниципальной должности и должности муниципальной службы**

Конкретные наименования должностей муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с Реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации.

**Реестр должностей муниципальной службы в субъекте Федерации** – утверждаемый законом субъекта Российской Федерации перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 7 ФЗ-25).

#### **ПРИМЕР**



В Республике Башкортостан в Законе от 7 декабря 2012 г. № 617-з установлен Реестр должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан, который включает в себя перечень наименований должностей муниципальной службы в зависимости от органа МСУ и группы должностей [32].

Например:

1) для местной администрации сельского поселения в составе муниципального района установлены такие должности:

- высшая – глава администрации;
- главная – заместитель главы администрации;
- ведущая – помощник главы администрации;
- старшая – управляющий делами;
- младшая должность – специалист 1-й категории, бухгалтер 1-й категории, землеустроитель 1-й категории, инженер 1-й категории, инспектор 1-й категории и др.;

2) для аппарата представительного органа сельского, городского поселения в составе муниципального района установлены такие должности:

- высшая – помощник главы сельского (городского) поселения;
- главная – советник главы сельского (городского) поселения;
- ведущая – секретарь Совета городского поселения;
- старшая – секретарь Совета сельского поселения;
- младшая – специалист 2-й категории, специалист.

3) для контрольно-счетного органа МО установлены такие должности:

- высшая – нет;
- главная – нет;
- ведущая – начальник отдела;
- старшая – заведующий сектором, инспектор, главный специалист;
- младшая – ведущий специалист, специалист 1-й категории.

Юридическая роль Реестра должностей муниципальной службы заключается в следующем. Он необходим при составлении и утверждении штатного расписания органа МСУ, аппарата избирательной комиссии МО, поскольку именно на его основании возможно изменение или дополнение названий должностей.

В Реестре должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации также могут быть предусмотрены должности муниципальной службы, которые учреждаются в целях непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность. Такие должности замещаются муниципальными служащими путем заключения трудового договора на срок полномочий указанного лица.

#### **ПРИМЕР**



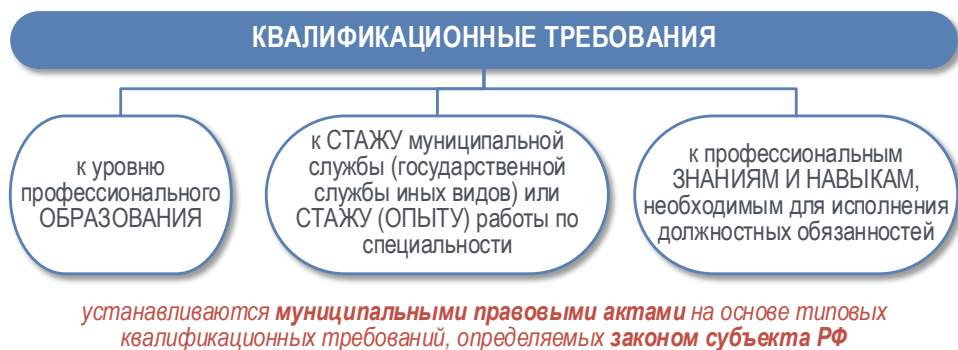
*В Московской области в Законе от 24 июля 2007 г. № 137/2007-ОЗ «О муниципальной службе в Московской области» [26] в Реестре должностей муниципальной службы (приложение 1 к Закону) указаны наименования должностей, учреждаемых для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность:*

*Категория «помощники (советники)», замещаемые на определенный срок полномочий – ведущие должности муниципальной службы:*

- помощник председателя Совета депутатов МО;
- советник главы МО\*;
- пресс-секретарь главы МО\*;
- помощник главы МО\*.

*\* Должности учреждаются в случае, если глава МО исполняет полномочия председателя Совета депутатов МО.*

Для каждой должности муниципальной службы устанавливаются **квалификационные требования** к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или работы по специальности, профессиональным знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей (рис. 6.14). При наличии соответствующего решения представителя нанимателя могут устанавливаться требования к специальности или направлению подготовки.



**Рис. 6.14. Требования к должностям муниципальной службы**

Характеристика квалификационных требований:

1. **Уровень образования** – у кандидатов на замещение должности муниципальной службы предусматривается наличие:

- среднего или высшего профессионального образования по специализации должностей муниципальной службы;
- образования, которое считается равноценным, с дополнительным высшим образованием по специализации должностей муниципальной службы.

Уровень образования должен быть подтвержден соответствующими документами.

2. **Стаж муниципальной службы** или **стаж работы по специальности** – это продолжительность деятельности лица по осуществлению полномочий, предусмотренных замещаемой должностью муниципальной службы, либо срок работы в отдельной отрасли науки, техники.

Согласно ст. 25 ФЗ-25 в стаж муниципальной службы включаются периоды работы на:

- должностях муниципальной службы;
- муниципальных должностях;



- государственных должностях Российской Федерации и государственных должностях субъектов Российской Федерации;
- должностях государственной гражданской службы, воинских должностях и должностях федеральной государственной службы иных видов;
- иных должностях в соответствии с федеральными законами.

**3. Профессиональные знания и умения** – требования к ним устанавливаются в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности муниципального служащего его должностной инструкцией. Их наличие определяется уровнем знаний Конституции Российской Федерации, федерального и регионального законодательства, муниципальных правовых актов применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Квалификационные требования устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе установленных в субъекте Федерации **типовых квалификационных требований** для замещения должностей муниципальной службы.



#### **ПРИМЕР**

*В Республике Башкортостан в Законе от 16 июля 2007 г. № 453-з «О муниципальной службе в Республике Башкортостан» [27] в ст. 7 установлены типовые квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы с разбивкой на группы должностей муниципальной службы.*

*Например, для высших должностей муниципальной службы (5-я группа) предусматривается: наличие высшего образования не ниже уровня специалитета, магистратуры; стаж государственной и (или) муниципальной службы или стаж работы по специальности, направлению подготовки не менее 4 лет.*

*Для главных должностей муниципальной службы (4-я группа) предусматривается: наличие высшего образования не ниже уровня специалитета, магистратуры; стаж государственной и (или) муниципальной службы или стаж работы по специальности, направлению подготовки не менее 2 лет.*

*Все типовые квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан с разбивкой на группы должностей представлены на рисунке 6.15.*

Конкретные квалификационные требования к знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей по конкретной должности муниципальной службы, устанавливаются в его должностной **инструкции**, которой могут также предусматриваться квалификационные требования к специальности, направлению подготовки.

### КВАЛИФИКАЦИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К УРОВНЮ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

высшие	Высшее образование не ниже уровня специалитета, магистратуры
главные	Высшее образование не ниже уровня специалитета, магистратуры
ведущие	Высшее образование
старшие	Профессиональное образование
младшие	Профессиональное образование

### КВАЛИФИКАЦИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К СТАЖУ В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН

	<i>стаж государственной и (или) муниципальной службы</i>	<i>стаж работы по специальности</i>
высшие	не менее 4 лет	не менее 4 лет
главные	не менее 2 лет	не менее 2 лет
ведущие	без предъявления требований к стажу	
старшие		
младшие		

Рис. 6.15. Квалификационные требования в Республике Башкортостан

**ПРИМЕР**

**В Костомукишском городском округе (Республика Карелия) в должностной инструкции главного специалиста по стратегическому планированию Управления градостроительства и землепользования Администрации Костомукишского городского округа предусмотрены следующие квалификационные требования [62]:**

1) к уровню профессионального образования:

– наличие высшего образования по специальностям: «Инженер-землеустроитель», «Инженер градостроительного кадастра», «Инженер-геодезист», «Юрист», «Государственное и муниципальное управление» или

– высшее образование по профилю деятельности;

2) к стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки для замещения:

– без предъявления требований к стажу работы;

3) к профессиональным знаниям и навыкам:

– знания:

Конституции Российской Федерации, Гражданского, Земельного, Градостроительного, Лесного, Жилищного кодексов, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и др. федеральных нормативных правовых актов; иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Республики Карелия, Костомукишского городского округа;

настоящей должностной инструкции;

основ организации прохождения муниципальной службы; методов управления; правил делового этикета; порядка работы со служебной информацией; основ делопроизводства; форм и методов работы с применением автоматизированных средств управления; правовых аспектов в области информационно-коммуникационных технологий; общих вопросов в области обеспечения информационной безопасности; правил и норм охраны труда, техники безопасности и противопожарной защиты;

– навыки: работы с законодательными и нормативными актами; организации и планирования выполнения порученных заданий; анализа статистических и отчетных данных; ведения деловых переговоров, устных выступлений; умения избегать конфликтных ситуаций; эффективной организации работы; работы в конкретной сфере деятельности; исполнительской дисциплины; работы в коллективе;

*подготовки делового письма; пользования современной оргтехникой и программными продуктами, работы с внутренними и периферийными устройствами компьютера, с информационно-телекоммуникационными сетями, в том числе с сетью Интернет, в операционной системе, в текстовом редакторе, с электронными таблицами, с базами данных, подготовки презентаций, использования графических объектов в электронных документах, управления электронной почтой.*

Соответствие уровня профессиональной подготовки квалификационным требованиям, установленным для должности муниципальной службы, также находит свое отражение в **классном чине муниципального служащего**.

*Классный чин в Российской Федерации – установленные федеральным законом или иным правовым актом степень, класс, квалификация (одна из трех в пределах группы должностей или одна из пятнадцати в пределах пяти групп) пригодности должностного лица для той или иной деятельности на основе наличия у него необходимых знаний, навыков и умений [67].*

Так же как в отношении государственных гражданских служащих, муниципальным служащим классные чины присваиваются:

- персонально;
- с соблюдением последовательности классных чинов;
- в соответствии с занимаемой должностью;
- в пределах группы должностей муниципальной службы;
- с учетом профессионального уровня;
- с учетом продолжительности муниципальной службы в предыдущем классном чине и в замещаемой должности муниципальной службы.

Классные чины присваиваются по результатам квалификационного экзамена (будет рассмотрено в следующем параграфе).

Наименования классных чинов устанавливаются законом субъекта Федерации, в нем же также определяется порядок их присвоения и сохранения при переводе муниципальных служащих на иные должности муниципальной службы и при увольнении с муниципальной службы (рис. 6.16).

Присвоение классных чинов имеет последовательный характер – по прошествии установленного времени пребывания в определенном классном чине по результатам экзамена муниципальному служащему может быть присвоен следующий по порядку классный чин. Субъект Федерации устанавливает также общие сроки пребывания в классных чинах (для каких-то классных чинов сроки могут не устанавливаться, а в исключительных случаях классный чин может быть присвоен досрочно).

Помимо определения соответствия уровня квалификации занимаемой должности, классные чины также используются для установления надбавок к должностному окладу муниципального служащего (надбавка за классный чин).



**Рис. 6.16. Соответствие групп должностей и классных чинов муниципальной службы**

## 6.4. Прохождение муниципальной службы

Порядок прохождения муниципальной службы будет рассмотрен по следующим основным этапам: 1) поступление на муниципальную службу; 2) работа на должности муниципальной службы; 3) освобождение от должности муниципальной службы.

В данном параграфе будут рассмотрены также отдельные положения прохождения муниципальной службы: способы оценки муниципальных служащих (аттестация, квалификационный экзамен) (рис. 6.17), рабочее время и время отдыха, оплата труда и поощрения муниципальных служащих.

Метод оценки	КОНКУРС НА ЗАМЕЩЕНИЕ ДОЛЖНОСТИ	ИСПЫТАНИЕ	КВАЛИФИКАЦИОННЫЙ ЭКЗАМЕН	АТТЕСТАЦИЯ
Когда проводится	При поступлении на муниципальную службу	При поступлении на муниципальную службу	Во время прохождения муниципальной службы	Во время прохождения муниципальной службы
Цель оценки	Определение профессионального уровня претендентов, их соответствия квалификационным требованиям должности	Проверка соответствия муниципального служащего поручаемой работе	Решение вопроса о присвоении муниципальному служащему классного чина по замещаемой должности	Определение соответствия муниципального служащего замещаемой должности
Обязательность проведения	Необязательно	Необязательно	Обязательно только для служащих, замещающих должности на определенный срок полномочий	Обязательно для всех служащих (за исключением некоторых случаев)
Периодичность	Только при поступлении на должность	Только при поступлении на должность	Не чаще 1 раза в год и не реже 1 раза в 3 года	1 раз в 3 года
Результаты	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ признать одного из участников победителем конкурса;</li> <li>➤ признать претендентов не соответствующими требованиям к муниципальной должности;</li> <li>➤ признать конкурс несостоявшимся</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ испытуемый соответствует замещаемой должности муниципальной службы;</li> <li>➤ испытуемый не соответствует замещаемой должности муниципальной службы</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ признать, что муниципальный служащий сдал экзамен, и рекомендовать его для присвоения классного чина;</li> <li>➤ признать, что муниципальный служащий не сдал экзамен</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ муниципальный служащий соответствует замещаемой должности муниципальной службы;</li> <li>➤ муниципальный служащий не соответствует замещаемой должности муниципальной службы</li> </ul>

Рис. 6.17. Способы оценки персонала на муниципальной службе

### 1. Поступление на муниципальную службу.

Порядок поступления на муниципальную службу регулируется ФЗ-25 и региональными законами о муниципальной службе. Статьей 16 части 1 данного Закона установлены следующие требования к кандидату на замещение должности муниципальной службы:

- 1) гражданство;
- 2) достижение возраста 18 лет;
- 3) владение государственным языком Российской Федерации;
- 4) соответствие квалификационным требованиям, установленным для замещения должности муниципальной службы;
- 5) отсутствие обстоятельств, указанных в качестве ограничений, связанных с муниципальной службой.

**Порядок поступления на муниципальную службу** (рис. 6.18) регулируется трудовым законодательством Российской Федерации, а также федеральным законодательством, законами субъекта Федерации, муниципальными правовыми актами о муниципальной службе.

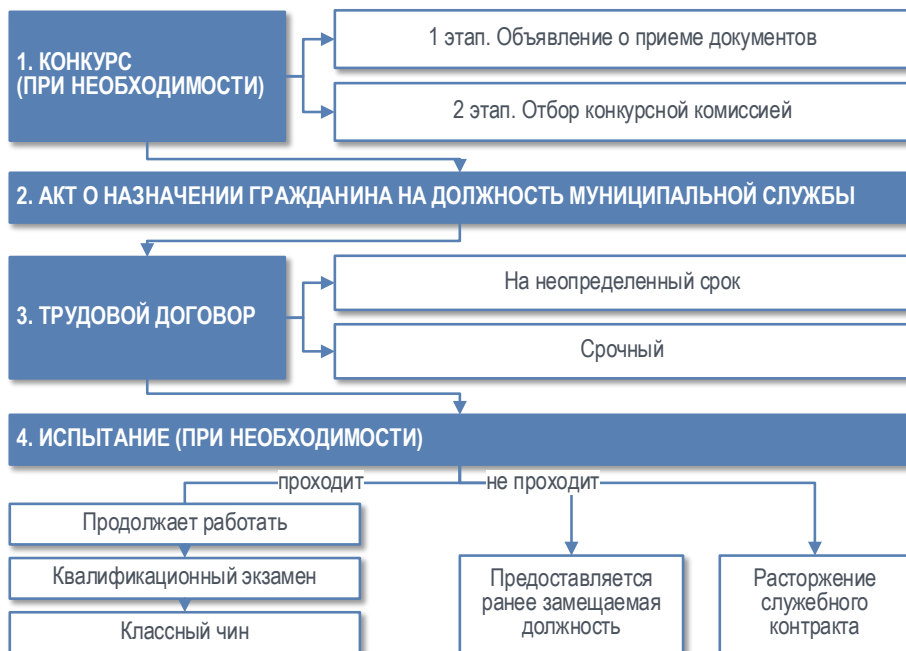


Рис. 6.18. Порядок поступления на муниципальную службу

При поступлении на муниципальную службу граждан предоставляет перечень документов (заявление, анкета, паспорт, трудовая книжка, документ об образовании, ИНН, документы воинского учета и др.).

Замещение гражданином должности муниципальной службы оформляется путем заключения трудового договора в результате **назначения** или по результатам отбора при **проведении конкурса**.

**Конкурс на замещение должности** является одним из четырех основных способов оценки персонала на муниципальной службе.

Предназначение конкурса – это обеспечение конституционного принципа равного доступа к службе. Цель конкурса – отбор лица, наиболее подходящего для замещения вакантной должности и имеющего необходимые образование, компетенции, личные и деловые качества.

Условия конкурса отражаются в соответствующем муниципальном правовом акте в соответствии с **Порядком проведения конкурса** на замещение должности муниципальной службы, установленным актом представительного органа МО. Конкурсный отбор начинается с объявления о приеме документов для участия в конкурсе на замещение вакантной должности и заканчивается объявлением результатов путем их размещения в официальных СМИ муниципалитета (рис. 6.19).



**Рис. 6.19. Порядок проведения конкурса для поступления на муниципальную службу**



Конкурсный отбор осуществляется учрежденной Конкурсной комиссией, которая может использовать в отношении кандидатов различные способы оценки: 1) конкурс документов; 2) конкурс-испытание.

Результаты конкурса сообщаются участникам в письменной форме в сроки, установленные муниципальными правовыми актами (от 2-х недель со дня завершения конкурса до 1 месяца). Субъект Российской Федерации может установить обязательное официальное опубликование (обнародование) информации о результатах конкурса.

По результатам конкурса издается муниципальный правовой акт о назначении гражданина на должность муниципальной службы, на основании которого с гражданином заключается трудовой договор.

## ***2. Прохождение муниципальной службы.***

Прохождение муниципальной службы – это последовательность изменения служебного статуса лица, занимающего должность муниципальной службы.

В процессе прохождения муниципальной службы муниципальный служащий может вовлекаться в такие процессы, как:

- прохождение испытания;
- сдача квалификационного экзамена и присвоение классов чинов;
- аттестация;
- смена должности и совместительство;
- получение дополнительного образования (профессиональная подготовка и переподготовка);
- поощрение служащих и привлечение их к ответственности и другие этапы.

### ***Испытание на муниципальной службе.***

Для гражданина, впервые принятого на должность муниципальной службы, при заключении трудового договора по соглашению сторон может быть предусмотрено условие об испытании. Отсутствие в трудовом договоре данного условия означает, что муниципальный служащий принят на муниципальную службу без испытания.

Испытание на муниципальной службе является кадровой технологией, которая позволяет на практике оценить способность муниципального служащего, впервые или вновь принятого на

муниципальную службу, применять свои профессиональные знания и умения в процессе исполнения им должностных обязанностей. Цель испытания – проверка соответствия муниципального служащего замещаемой должности муниципальной службы.

В ФЗ-25 не предусмотрена необходимость прохождения муниципальными служащими испытания, однако нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации может быть установлено испытание при замещении должности муниципальной службы для отдельных категорий лиц и отдельных групп или специализаций должностей.

### **ПРИМЕР**



*В Оренбургской области разработана «Единая методика прохождения испытания на муниципальной службе в Оренбургской области» [63], которая регулирует порядок проведения испытаний и содержит следующие положения:*

- 1) условие об испытании устанавливается в трудовом договоре (контракте) по соглашению сторон;*
- 2) цель – проверка его соответствия поручаемой работе;*
- 3) срок испытания – не может превышать 3-х месяцев, для отдельных должностей (например, заместителей главы администрации) – не более 6-ти месяцев;*
- 4) для определенных категорий (например, беременные женщины) испытание не устанавливается;*
- 5) в период испытания может осуществляться наставничество;*
- 6) в период испытания муниципальный служащий ведет учет результатов исполнения должностных обязанностей в таблице учета;*
- 7) непосредственный руководитель муниципального служащего не позднее чем за 14 рабочих дней до окончания установленного срока испытания готовит отзыв с результатами оценки соответствия муниципального служащего поручаемой работе и выводами о результате испытания;*
- 8) не позднее следующего рабочего дня после составления отзыва он знакомит с ним муниципального служащего под подпись и вручает ему копию указанного отзыва;*
- 9) при неудовлетворительном результате испытания представитель нанимателя (работодатель) имеет право до истечения срока испытания расторгнуть трудовой договор (контракт) с муниципальным служащим, предупредив его об этом в письменной форме;*
- 10) если срок испытания истек, а муниципальный служащий*

*продолжает замещать должность муниципальной службы, то он считается выдержавшим испытание.*

В период испытания муниципальный служащий обязан соблюдать установленные ограничения и запреты, нести ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него должностных обязанностей. Срок испытания засчитывается в стаж муниципальной службы.

### ***Квалификационный экзамен и присвоение классов чинов.***

В практике оценки муниципальных служащих квалификационный экзамен является одним из наиболее часто применяемых и имеющих правовой характер методов оценки, наряду с аттестацией.

***Квалификационный экзамен*** – это проводимая аттестационной комиссией в органе власти процедура оценки соответствия уровня профессиональной подготовки служащего квалификационным требованиям для замещения должности.

Квалификационный экзамен позволяет определить степень соответствия муниципального служащего профессиональной подготовки квалификационным требованиям должности муниципальной службы и по результатам присвоить тот или иной классный чин [72].

Порядок проведения квалификационного экзамена у муниципальных служащих не установлен в ФЗ-25 и регулируется законом субъекта Российской Федерации. Квалификационный экзамен сдается по мере необходимости, но не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года (рис. 6.20).

<b>ЦЕЛЬ – РЕШЕНИЕ ВОПРОСА О ПРИСВОЕНИИ МУНИЦИПАЛЬНОМУ СЛУЖАЩЕМУ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ не имеющему классного чина, 1-го классного чина;</li> <li>➤ <b>очередного классного чина по истечении срока</b>, установленного для прохождения в предыдущем классном чине, и при условии, что служащий замещает должность, для которой предусмотрен равный или более высокий классный чин, чем присваиваемый;</li> <li>➤ классного чина <b>после назначения его на более высокую должность</b>, если для нее предусмотрен более высокий классный чин, чем тот, который он имеет.</li> </ul>
<b>ОСНОВАНИЕ</b>	<p><b>Решение представителя нанимателя (работодателя)</b>, которое он принимает:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ по собственной инициативе;</li> <li>➤ по инициативе муниципального служащего</li> </ul>
<b>СРОКИ</b>	<p><b>По мере необходимости</b>, но:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ не чаще 1 раза в год;</li> <li>➤ не реже 1 раза в три года</li> </ul>
<b>ДОКУМЕНТЫ ДО ЭКЗАМЕНА</b>	<p><b>Представитель нанимателя (работодателя)</b> направляет в аттестационную комиссию:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>отзыв</b> об уровне знаний, навыков, умений (профессиональном уровне) муниципального служащего и о возможности присвоения ему классного чина;</li> <li>➤ <b>представление</b> на присвоение классного чина муниципальному служащему</li> </ul> <p>Муниципальный служащий вправе представить <b>заявление о своем несогласии</b> с указанным отзывом</p>
<b>МЕТОДЫ ОЦЕНКИ</b>	<p><b>Экзаменационные процедуры</b>, включая:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ индивидуальное собеседование;</li> <li>➤ тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей</li> </ul>
<b>РЕЗУЛЬТАТЫ ЭКЗАМЕНА</b>	<p>Аттестационной комиссией выносится <b>одно из следующих решений</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ признать, что муниципальный служащий сдал квалификационный экзамен, и рекомендовать его для присвоения классного чина;</li> <li>➤ признать, что муниципальный служащий не сдал квалификационный экзамен</li> </ul>
<b>ДОКУМЕНТЫ ПОСЛЕ ЭКЗАМЕНА</b>	<p>По результатам экзамена <b>принимаются и подписываются</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ экзаменационный лист;</li> <li>➤ решение о присвоении классного чина муниципальному служащему, сдавшему квалификационный экзамен</li> </ul>

**Рис. 6.20. Порядок проведения квалификационного экзамена на муниципальной службе в Республике Башкортостан**

Помимо этого, возможна сдача экзамена вне очереди по инициативе муниципального служащего.

Для проведения квалификационного экзамена в органе МСУ создается аттестационная комиссия. Квалификационный экзамен в отличие от аттестации имеет более упрощенную систему оценки и, как правило, включает в себя экзаменационные тесты или билеты и собеседования [68].

По результатам оценки комиссия принимает один из вариантов решения: признать, что муниципальный служащий сдал квалификационный экзамен, и рекомендовать его для присвоения классного чина в соответствии с замещаемой должностью в пределах группы должностей муниципальной службы; признать, что муниципальный служащий не сдал квалификационный экзамен.

#### **ПРИМЕР**



*В Республике Башкортостан порядок проведения квалификационного экзамена регулируется Законом Республики Башкортостан от 28 мая 2009 г. № 129-з «О порядке присвоения и сохранения классных чинов муниципальных служащих в Республике Башкортостан»*

*(ст. 5 и 6) [31].*

*Порядок проведения квалификационного экзамена включает основные этапы (рис. 6.20):*

- 1) решение представителя нанимателя о проведении квалификационного экзамена;*
- 2) доведение до сведения муниципального служащего решения;*
- 3) направление руководителем в комиссию отзыва о муниципальном служащем;*
- 4) ознакомление муниципального служащего с отзывом;*
- 5) проведение квалификационного экзамена;*
- 6) ознакомление муниципального служащего с экзаменационным листом;*
- 7) направление результатов квалификационного экзамена представителю нанимателя;*
- 8) принятие решения о присвоении муниципальному служащему классного чина.*

**Аттестация.**

В отличие от квалификационного экзамена аттестация оценивает личностные характеристики человека, процесс выполнения им предписанных по должности трудовых функций и результат его деятельности [72].

*Аттестация – подтверждение квалификации, уровня знаний и умений человека — отзыв (закрывающий в себе изложение фактов и оценку их), характеристика [53].*

Порядок проведения аттестации регулируется ФЗ-25 (ст. 18) и законами субъектов Федерации (рис. 6.21).

Положение о проведении аттестации муниципальных служащих утверждается муниципальным правовым актом в соответствии с типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

ЦЕЛЬ	определение его соответствия замещаемой должности муниципальной службы
СРОКИ	1 раз в 3 года
НЕ ПРОВОДИТСЯ ДЛЯ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) замещающие должности муниципальной службы менее одного года;</li> <li>2) достигшие возраста 60 лет;</li> <li>3) беременные женщины;</li> <li>4) находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Аттестация указанных муниципальных служащих возможна не ранее чем через один год после выхода из отпуска;</li> <li>5) замещающие должности муниципальной службы на основании срочного трудового договора (контракта).</li> </ol>
РЕЗУЛЬТАТЫ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- соответствует или не соответствует муниципальной должности;</li> <li>- рекомендовать к поощрению;</li> <li>- рекомендации о направлении для получения дополнительного профессионального образования;</li> <li>- если не согласен с понижением, уволить в срок не более 1 месяца.</li> </ul>

**Рис. 6.21. Аттестация муниципального служащего**

Для проведения аттестации правовым актом органа МСУ образуется аттестационная комиссия, в состав которой входят:

- 1) представитель нанимателя (работодатель);

- 2) представители кадровой и юридической служб;
- 3) иные муниципальные служащие;
- 4) представитель выборного органа первичной профсоюзной организации (при ее наличии);
- 5) депутаты представительного органа МО (по согласованию).

Аттестация оценивает такие аспекты, как профессиональные знания муниципального служащего, профессиональные навыки, опыт работы, качество и эффективность служебной деятельности, достижение поставленных задач и конкретные результаты и др. [72].

В результате аттестации в отношении муниципального служащего принимается решение о его соответствии или несоответствии занимаемой должности.

Кроме этого, представитель нанимателя может принять решение о:

- поощрении муниципального служащего за достигнутые им успехи в работе;
- о понижении муниципального служащего в должности с его согласия;
- рекомендации о направлении муниципального служащего на повышение квалификации.

#### **ПРИМЕР**



*В Республике Башкортостан порядок проведения аттестации регулируется Законом РБ от 5 февраля 2009 г. № 95-з «Об утверждении Типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих в Республике Башкортостан» [34].*

*Целью аттестации муниципального служащего является определение его соответствия замещаемой должности муниципальной службы.*

*Основные задачи аттестации:*

- 1) оценка результатов работы;
- 2) выявление перспектив применения потенциальных способностей и возможностей муниципального служащего;
- 3) стимулирование профессионального роста и квалификации;
- 4) определение необходимости повышения квалификации, профессиональной подготовки или переподготовки;
- 5) улучшение работы по подбору и расстановке кадров.

### **Режим труда и отдыха.**

Режим труда муниципальных служащих регулируется ФЗ-25 (глава 5) и трудовым законодательством Российской Федерации.

*Рабочее время – время, в течение которого работник в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка и условиями трудового договора должен исполнять трудовые обязанности, а также иные периоды времени, которые в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации относятся к рабочему времени [8].*

**Рабочее время на муниципальной службе** должно соответствовать нормальной продолжительности рабочего времени по Трудовому кодексу Российской Федерации и не превышать 40 часов в неделю. Здесь могут быть два варианта: 1) пятидневная рабочая неделя с двумя выходными; 2) шестидневная рабочая неделя с одним выходным днем. Однако по соглашению с муниципальным служащим возможно установить ненормированный рабочий график или выполнение сверхурочной работы.

Также по решению нанимателя по соглашению с муниципальным служащим возможно установление рабочей недели по скользящему графику или неполной рабочей недели.

**Режим отдыха муниципального служащего** включает в себя такие виды времени отдыха, как: перерывы в течение рабочего дня, ежедневный отдых, выходные дни, нерабочие праздничные дни, отпуска.

**Отпуск муниципального служащего** регулируется трудовым законодательством Российской Федерации. Однако в связи с особым правовым статусом определение времени отпуска для муниципального служащего имеет свои особенности, установленные ФЗ-25 (ст. 21), законом субъекта Федерации и муниципальными правовыми актами.

Ежегодный оплачиваемый отпуск муниципального служащего состоит из двух частей:

1. Основной оплачиваемый отпуск – имеет продолжительность в 30 календарных дней, что на два дня больше, чем у обычных работников).



2. Дополнительные оплачиваемые отпуски – могут предоставляться: за выслугу лет (регулируется законом субъекта Российской Федерации) – не более 10 календарных дней; за ненормированный служебный день – 3 календарных дня.

Муниципальному служащему по его заявлению может предоставляться и **отпуск без сохранения денежного содержания** – продолжительностью не более одного года.

#### **ПРИМЕР**



*В Республике Башкортостан порядок предоставления отпусков муниципальным служащим регулируется Законом РБ от 16 июля 2007 г. № 453-з «О муниципальной службе в Республике Башкортостан» (ст. 11) [27].*

*Дополнительные оплачиваемые отпуски за выслугу лет предоставляются разной продолжительностью в зависимости от стажа муниципальной службы:*

- 1) стаж от 1 года до 5 лет – 1 календарный день;*
- 2) стаж от 5 до 10 лет – 5 календарных дней;*
- 3) стаж от 10 до 15 лет – 7 календарных дней;*
- 4) стаж 15 лет и более – 10 календарных дней.*

#### **Оплата труда.**

Наряду с другими правами муниципальных служащих, гарантированных трудовым законодательством, необходимо отметить также право на оплату труда и другие выплаты.

Федеральный закон ФЗ-25 в ст. 22 устанавливает следующие общие принципы оплаты труда муниципальных служащих:

1) оплата труда – это денежное содержание, состоящее из:  
– должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы;

– ежемесячных и иных дополнительных выплат, определяемых законом субъекта Российской Федерации;

2) органы МСУ как отдельный уровень бюджетной системы самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих.

Денежное содержание муниципального служащего включает в себя две основные части:

- 1) постоянная часть в виде должностного оклада и надбавок;
- 2) переменная часть в виде премий и других непостоянных выплат (рис. 6.22).



**Рис. 6.22. Денежное содержание муниципального служащего**

Законодательством регулируются вопросы установления главного элемента денежного содержания – **оклада денежного содержания** муниципального служащего (должностной оклад и надбавка за классный чин), размер которого определяется и индексируется органами МСУ самостоятельно. Размеры должностных окладов муниципальных служащих устанавливаются в зависимости от замещаемых муниципальными служащими должностей муниципальной службы.

**Ежемесячные надбавки к должностному окладу** также устанавливаются муниципальными правовыми актами за отдельные положения в статусе муниципального служащего. Так, к должностному окладу за классный чин устанавливается надбавка, которая может иметь фиксированный размер или выплачиваться в виде процентной надбавки. В ряде субъектов Федерации предусматривается выплата муниципальным служащим надбавок за ученую степень, почетные звания и государственные награды.

**ПРИМЕР**

*В Бурзянском районе Республики Башкортостан оплата труда муниципальных служащих регулируется Положением об оплате труда муниципальных служащих и работников, осуществляющих техническое обеспечение деятельности Администрации, Совета и финансового управления Администрации муниципального района Бурзянский район Республики Башкортостан Республики Башкортостан, утвержденным решением Совета муниципального района от 4 февраля 2014 г. №3-13/147 [46].*

*Муниципальным служащим могут выплачиваться:*

*а) ежемесячная надбавка к должностному окладу (далее – ДО) за классный чин в размерах, установленных в приложении №2;*

*б) ежемесячная надбавка к ДО за особые условия службы в следующих размерах:*

*–лицу, замещающему высшую должность муниципальной службы, – от 150 до 200 % ДО;*

*–лицу, замещающему главную должность муниципальной службы, – от 120 до 150 % ДО;*

*–лицу, замещающему ведущую должность муниципальной службы, – от 90 до 120 % ДО;*

*–лицу, замещающему младшую и старшую должности муниципальной службы, – от 60 до 90 % ДО;*

*в) ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет в следующих размерах при стаже муниципальной службы:*

*– от 1 до 5 лет – 10 % ДО;*

*– от 5 до 10 лет – 15 % ДО;*

*– от 10 до 15 лет – 20 % ДО;*

*– свыше 15 лет – 30 % ДО.*

*г) премии по результатам работы, размер которых определяется исходя из результатов деятельности лица, замещающего должность муниципальной службы;*

*д) ежемесячное денежное поощрение:*

*– главе Администрации муниципального района – в размере 4,1 ДО;*

*– первому заместителю главы Администрации муниципального района, заместителю главы Администрации муниципального района, управляющему делами Администрации муниципального района, секретарю Совета муниципального района – в размере 3 ДО;*

*– иным муниципальным служащим Администрации, Совета*

и финансового управления Администрации муниципального района – в размере ДО;

....

з) в пределах фонда оплаты труда муниципальным служащим могут выплачиваться:

- при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска – единовременная выплата к отпуску в размере 2 ДО;
- материальная помощь.

### ***Поощрение муниципальных служащих.***

В отношении муниципальных служащих, как и любых других работников, могут применяться меры поощрения, направленные на стимулирование их правомерного поведения, повышение профессионализма и эффективности выполнения своих обязанностей.

Порядок поощрения муниципальных служащих регулируется Трудовым кодексом Российской Федерации, который устанавливает различные меры материального и нематериального поощрения (объявление благодарности, премирование, награждение ценным подарком, почетной грамотой, представление к званию лучшего по профессии и др.).

В отношении муниципальных служащих могут применяться и дополнительные виды поощрения, которые устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Федерации. Органы МСУ вправе самостоятельно устанавливать основания для поощрения муниципальных служащих.

### ***ПРИМЕР***



***В муниципальном округе Кузьминки Московской области порядок поощрения муниципальных служащих Совета регулируется Положением о поощрении муниципальных служащих аппарата Совета депутатов, утвержденным решением Совета депутатов муниципального округа Кузьминки от 20 июня 2013 г. № 38 [44].***

***Основания для поощрения муниципальных служащих аппарата Совета депутатов муниципального округа Кузьминки:***

- образцовое выполнение муниципальным служащим должностных обязанностей;
- многолетний добросовестный труд, юбилейные и памятные даты;
- выполнение заданий особой важности и сложности;
- другие достижения в работе.

*Виды поощрений:*

- 1) благодарность;*
- 2) благодарность с выплатой единовременного денежного поощрения;*
- 3) ежемесячное денежное поощрение;*
- 4) премирование за выполнение особо важных и сложных заданий;*
- 5) единовременное денежное поощрение при достижении муниципальным служащим возраста 50 лет и далее через каждые пять лет в размерах, не превышающих двухмесячного денежного содержания по замещаемой должности муниципальной службы;*
- 6) награждение почетной грамотой органа МСУ, муниципального органа;*
- 7) награждение ценным подарком;*
- 8) награждение почетной грамотой органа МСУ, муниципального органа с выплатой единовременного денежного поощрения или вручением ценного подарка и др.*

### **3. Освобождение от должности муниципального служащего.**

Увольнение муниципального служащего с должности осуществляется путем расторжения трудового договора по ряду оснований, установленных как трудовым законодательством, так и законодательством о муниципальной службе.

Согласно ст. 19 ФЗ-25 основаниями для расторжения трудового договора по инициативе представителя нанимателя (работодателя) могут служить:

- 1) достижение предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы<sup>1</sup>;
- 2) несоблюдение ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой;
- 3) применение административного наказания в виде дисквалификации.

---

<sup>1</sup> Допускается продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. Однократное продление срока нахождения на муниципальной службе муниципального служащего допускается не более чем на один год (ч. 2 ст. 19 ФЗ-25).

***Контрольные вопросы к главе 6***

1. В каком нормативном акте Российской Федерации установлены основы муниципальной службы?
2. Кто выступает в качестве нанимателя муниципального служащего?
3. Является ли муниципальная служба разновидностью государственной службы?
4. В чем выражается взаимосвязь государственной и муниципальной служб?
5. Каковы ключевые признаки муниципального служащего?
6. Дайте определение муниципальной должности. На какие группы они делятся?
7. Какие квалификационные требования устанавливаются для каждой муниципальной должности?
8. Что такое классный чин в Российской Федерации? Назовите соответствие групп должностей и классных чинов муниципальной службы.
9. Каковы требования к кандидату на замещение должности муниципальной службы?
10. Что позволяет определить квалификационный экзамен муниципального служащего?

### **Тестовые задания к главе 6**

#### **1. Муниципальная служба – это:**

- a) профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий органов государственной власти;
- b) деятельность лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ;
- c) профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта);
- d) профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальных должностях в целях решения вопросов местного значения;
- e) профессиональная деятельность в аппарате государственного управления.

#### **2. На региональном уровне регулируются следующие вопросы, касающиеся муниципальной службы:**

- a) установление реестра должностей муниципальной службы, установление типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы;
- b) определение правового статуса муниципальных служащих, установление перечня запретов и ограничений, предоставление гарантий муниципальному служащему;
- c) установление наименований должностей муниципальной службы, порядок проведения аттестации муниципальных служащих, установление размера и условий оплаты труда муниципальных служащих.

#### **3. На местном уровне регулируются следующие вопросы, касающиеся муниципальной службы:**

- a) установление реестра должностей муниципальной службы, установление типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы;
- b) определение правового статуса муниципальных служащих, установление перечня запретов и ограничений, предоставление гарантий муниципальному служащему;
- c) установление наименований должностей муниципальной службы, порядок проведения аттестации муниципальных служащих,

установление размера и условий оплаты труда муниципальных служащих.

**4. Кто является нанимателем для муниципального служащего:**

- a) МО;
- b) глава МО;
- c) председатель представительного органа МО;
- d) председатель избирательной комиссии МО;
- e) муниципальный служащий.

**5. Взаимосвязь государственной и муниципальной служб не выражается посредством обеспечения:**

- a) единства основных элементов правового статуса государственных и муниципальных служащих (квалификационных требований к должностям, ограничений и запретов при прохождении службы, требований к компетенциям);
- b) единства прав и обязанностей государственных и муниципальных служащих;
- c) учета стажа государственной и муниципальной службы;
- d) соотносительности условий оплаты труда, социальных гарантий и социального обеспечения государственных и муниципальных служащих.

**6. К принципам муниципальной службы не относится:**

- a) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- b) равный доступ граждан к муниципальной службе и равные условия ее прохождения;
- c) профессионализм и компетентность муниципальных служащих;
- d) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- e) партийность муниципальной службы.

**7. К признакам должности муниципальной службы относится:**

- a) это выборная муниципальная должность, замещаемая в результате муниципальных выборов;
- b) это муниципальная должность, замещаемая на основании решений представительного или иного выборного органа МСУ в отношении лиц, избранных в его состав в результате муниципальных выборов;
- c) это должность, устанавливаемая в целях непосредственного осуществления полномочий органов МСУ;
- d) это должность, устанавливаемая в целях обеспечения исполнения полномочий органа МСУ, избирательной комиссии МО или лица, замещающего муниципальную должность.



**8. Муниципальный служащий – это:**

- a) лицо, исполняющее обязанности по техническому обеспечению деятельности органов МСУ, избирательных комиссий МО;
- b) лицо, замещающее выборную должность МСУ (глава МО, депутат представительного органа, иное выборное должностное лицо);
- c) гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

**9. Ограничения для муниципального служащего – это:**

- a) мера возможного поведения муниципального служащего;
- b) мера должного поведения муниципального служащего;
- c) меры принудительного характера, которые предусматриваются в качестве реакции на совершение муниципальным служащим правонарушения;
- d) случаи, когда гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе;
- e) определенные действия, от совершения которых муниципальный служащий обязан воздерживаться в период прохождения муниципальной службы.

**10. К запретам для муниципального служащего относится:**

- a) заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности;
- b) осуждение его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу;
- c) отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну;
- d) представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу;
- e) достижение им возраста 65 лет.

**11. В состав квалификационных требований для муниципального служащего входит:**

- a) уровень профессионального образования;
- b) стаж муниципальной службы;
- c) стаж работы по специальности;
- d) профессиональные знания и умения, необходимые для исполнения должностных обязанностей;
- e) все вышеперечисленное.

**12. Какая должность может соответствовать высшей группе должностей муниципальной службы:**

- a) глава администрации;
- b) помощник главы администрации;
- c) управляющий делами администрации;
- d) секретарь Совета сельского поселения;
- e) заведующий сектором;
- f) специалист 1 категории.

**13. Испытание при поступлении на муниципальную службу:**

- a) проводится обязательно при поступлении на муниципальную службу;
- b) не должно проводиться при поступлении на муниципальную службу;
- c) может проводиться по соглашению сторон при заключении трудового договора.

**14. С какой периодичностью проводится аттестация муниципального служащего:**

- a) только при поступлении на муниципальную службу;
- b) не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года;
- c) один раз в три года;
- d) только при увольнении с муниципальной службы.

**15. В состав переменной части денежного содержания муниципального служащего входит:**

- a) должностной оклад;
- b) надбавка за классный чин;
- c) надбавки к должностному окладу за выслугу лет;
- d) денежное поощрение;
- e) премии.

# ГЛАВА 7

## ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### 7.1. Экономическая основа местного самоуправления

Для решения широкого круга вопросов местного значения необходимы как финансовые ресурсы, так и определенные материально-вещественные объекты для их исполнения (муниципальная собственность). Наличие местного бюджета и муниципальной собственности являются обязательными признаками любого МО, в совокупности они составляют экономическую основу МСУ.

Муниципальные предприятия и учреждения являются важными субъектами муниципальной экономики, обеспечивая рабочими местами местное население и являясь главными налогоплательщиками.

Согласно ФЗ-131 экономическую основу МСУ составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права МО (рис. 7.1).

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО	СРЕДСТВА МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ	ИМУЩЕСТВЕННЫЕ ПРАВА МО
Имущество, предназначенное для: ➤ решения <b>вопросов местного значения</b> ; ➤ осуществления <b>отдельных государственных полномочий</b> ; ➤ обеспечения <b>деятельности органов и должностных лиц</b> , иных работников муниципальных предприятий и учреждений; ➤ решения <b>иных вопросов</b>	Форма <b>образования и расходования денежных средств</b> , предназначенных для финансового обеспечения задач и функций МСУ	Совокупность норм, осуществляющих регулирование отношений по <b>владению, пользованию и распоряжению</b> имуществом МО

Рис. 7.1. Финансово-экономическая основа МСУ

Определенные принципы финансовой самостоятельности МО закрепляются на международном и внутривострановом уровне (табл. 7.1). Благодаря муниципальной собственности и местному бюджету органы МСУ осуществляют муниципальную социально-экономическую политику.

Таблица 7.1

### Правовые основы финансовой самостоятельности МО

Нормативный акт	Содержание положения
Европейская Хартия местного самоуправления, ст. 9	Органы МСУ имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций. Финансовые средства органов МСУ должны быть соразмерны предоставленным им конституцией или законом полномочиям. Защита более слабых в плане финансов органов МСУ требует ввода процедур финансового выравнивания
Конституция Российской Федерации, ст. 132	Органы МСУ 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
ФЗ-131, ст. 52	Каждое МО имеет собственный бюджет (местный бюджет). Составление и рассмотрение проекта местного бюджета, его утверждение и исполнение, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета осуществляются органами МСУ самостоятельно
Бюджетный кодекс Российской Федерации, ст. 31	Право и обязанность органов МСУ самостоятельно обеспечивать сбалансированность местного бюджета и эффективность использования бюджетных средств; самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, устанавливать налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в местный бюджет, самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов

## 7.2. Бюджет муниципального образования для финансирования расходных обязательств

Каждое МО имеет собственный бюджет и самостоятельно исполняет его.

***Местный бюджет** – форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенного для обеспечений функций и задач органов местного самоуправления.*

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, каждое МО имеет собственный бюджет, который предназначен для исполнения расходных обязательств МО. Помимо местного бюджета использование органами МСУ иных форм образования и расходования денежных средств не допускается (рис. 7.2).



**Рис. 7.2. Понятие местного бюджета**

Реформа МСУ, после которой была внедрена равноуровневая система МО, повлияла и на изменение структуры бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (рис. 7.3).

Бюджетная система Российской Федерации была преобразована из трехуровневой (федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, местные бюджеты) в четырехуровневую (бюджеты некоторых МО стали двухуровневыми). Появились консолидированные бюджеты муниципальных районов, которые включают бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района; консолидированные бюджеты городских округов с внутригородским делением, включающий бюджет городского округа с внутригородским делением и свод бюджетов внутригородских районов.

Так, в иных МО (городских и сельских поселениях, внутригородских районах, муниципальных и городских округах,

внутригородских территориях города федерального значения) могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов как составной части местного бюджета.



**Рис. 7.3. Виды местных бюджетов и их место в бюджетной системе Российской Федерации**

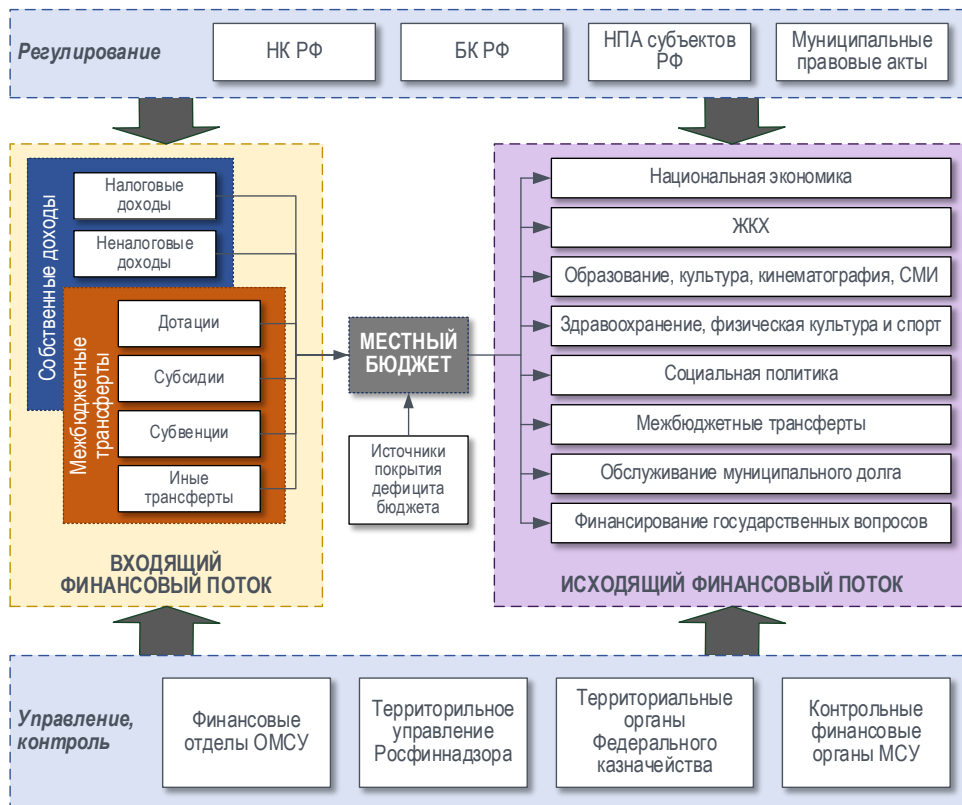
Структура местного бюджета определяет финансовые потоки в МО, которые в общем виде представлены на рисунке 7.4.

Из рисунка видно, что доходы, консолидируемые в местном бюджете, направляются на финансирование расходных обязательств МО, связанных как с решением вопросов местного значения, так и с финансированием деятельности органов МСУ.

### Доходы местных бюджетов

*Доходы местного бюджета – это все поступающие в местный бюджет денежные средства, за исключением денежных средств, являющихся источниками финансирования местного бюджета.*

ФЗ-131 не содержит подробных норм, раскрывающих сущность доходов местных бюджетов, ссылаясь на нормы бюджетного и налогового законодательства.



**Рис. 7.4. Модель финансовых потоков в местном бюджете**

К доходам местных бюджетов относятся налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные поступления из вышестоящих бюджетов. При этом, согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, к собственным доходам местного бюджета относят налоговые и неналоговые доходы, зачисляемые в местный бюджет, а также доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций [5] (рис. 7.5).

**Налоговые доходы.** По итогам 2020 г. 27,8 % доходов местных бюджетов составляют налоговые доходы, то есть доходы от федеральных, региональных и местных налогов и сборов. Еще Европейская Хартия местного самоуправления устанавливает, что «по меньшей мере часть финансовых средств органов МСУ должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы

МСУ вправе устанавливать в пределах, определенных законом». В Российской Федерации по итогам 2020 г. доля доходов местного бюджета, формируемых за счет местных налогов, составляет 15,2 % от совокупных налоговых доходов местных бюджетов и 4,2 % от общих доходов местного бюджета.

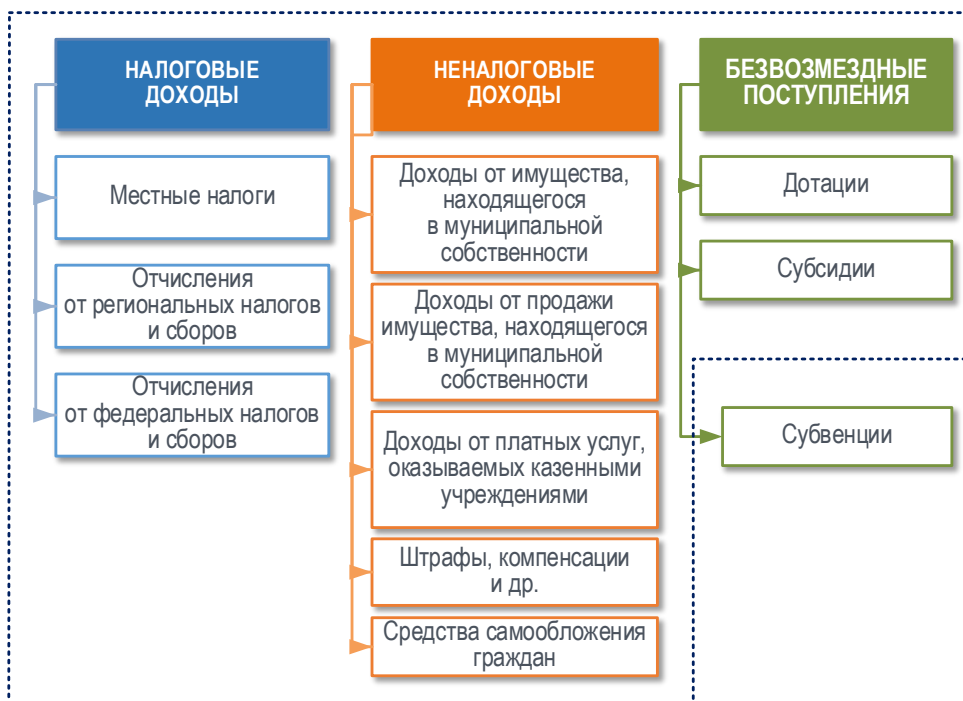


Рис. 7.5. Структура доходов местного бюджета

Согласно ст. 15 Налогового кодекса Российской Федерации, к **местным налогам и сборам** относятся земельный налог (налоговая база определяется как кадастровая стоимость земельных участков), налог на имущество физических лиц, торговый сбор (объект обложения – использование объекта движимого или недвижимого имущества для осуществления предпринимательской деятельности).

В Бюджетном кодексе Российской Федерации, а также в региональных законодательствах субъектов Федерации устанавливаются размеры отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в местный бюджет.



**ПРИМЕР**

*В структуре собственных доходов местных бюджетов в целом по Российской Федерации в 2020 г. налоговые доходы занимают 41,3 %, общие доходы местных бюджетов – 27,8 %; доходы местных бюджетов от налогов и сборов, нормативы отчислений от которых установлены на федеральном уровне, составили 1 181,6 млрд руб., или 84,1 % от налоговых доходов местных бюджетов, на региональном уровне – 222,9 млрд руб., или 15,9 % от общего объема налоговых доходов [60].*

*Удельный вес поступлений от местных налогов (земельного налога и налога на имущество физических лиц) в налоговых доходах МО России составил 15,2 % за 2020 г.*

Например, в бюджеты муниципальных районов на 2022 г. подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов, устанавливаемых представительными органами муниципальных районов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах:

– земельный налог, взимаемый на межселенных территориях (100 %);

– налог на имущество физических лиц, взимаемый на межселенных территориях (100 %);

– налог на доходы физических лиц, взимаемый на территориях городских (5 %) и сельских поселений (31 %), межселенных территорий (15 %);

– единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности (100 %);

– единый сельскохозяйственный налог, взимаемый на территориях городских (50 %) и сельских поселений (70 %), межселенных территориях (100 %);

– государственная пошлина (100 %);

– налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения (100 %);

– налога на доходы физических лиц, взимаемый на территориях городских поселений, в части суммы налога, превышающей 650 тыс. руб., относящейся к части налоговой базы, превышающей

5 млн руб. (4 %), сельских поселений (11 %), межселенных территориях (13 %).

Для иных видов МО Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает разные нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов.

**Неналоговые доходы.** К неналоговым доходам относятся доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, платежи при пользовании природными ресурсами, доходы от оказания платных услуг, продажи материальных и нематериальных активов, штрафы, санкции, возмещение ущерба и пр.

#### **ПРИМЕР**



(10,2 %) [60].

*По итогам 2020 г. в России основную долю (58,7 %) неналоговых доходов МО составляют доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности. На втором месте – доходы от продажи материальных и нематериальных активов (17,3 %), на третьем – штрафы, санкции, возмещение ущерба и пр.*

#### **Самообложение граждан.**

*Средства самообложения – это разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения.*

Для некоторых жителей могут быть сделаны исключения (например, несовершеннолетние граждане), но их доля не должна превышать 30 % от общей численности населения. Для них размер платежей может быть уменьшен.

Вопросы введения и использования разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (или сходе граждан).

**ПРИМЕР**

*По итогам 2020 г. в России самообложение граждан вводилось на территориях 2 413 МО, что составляет 11,9 % от их общего количества. Также самообложение введено на части территории 20 МО (19 сельских и 1 городское поселение), расположенных в 6 субъектах Российской Федерации [60].*

Применение самообложения позволяет достаточно эффективно решать отдельные вопросы местного значения, наиболее актуальные для конкретных МО, в основном связанные с развитием и обустройством территории.

**Инициативные платежи.**

*Инициативные платежи – это денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов.*

В случае, если инициативный проект не был реализован либо не был использован полностью, инициативные платежи или их излишек подлежат возврату.

**ПРИМЕР**

*По итогам 2020 г. в России инициативные платежи граждан предусматривались в 36 регионах, в 3 861 МО. Кроме того, инициативные проекты реализуются на части территории в 1 960 МО [60].*

*Более 75 % инициативных проектов, реализуемых на муниципальном уровне, приходится на следующие направления: благоустройство дворов и мест массового отдыха граждан, дорожное хозяйство, социальная сфера (образование, культура, физическая культура и спорт – в части ремонта зданий, благоустройства территории, приобретения мебели и техники), водоснабжение и водоотведение, уличное освещение.*

### **Межбюджетные трансферты.**

Наряду с налоговыми и неналоговыми доходами значительную часть доходов местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которые предоставляются в форме дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов.

***Дотации** – это межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования.*

***Субсидии местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации** – межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам МО в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.*

***Субвенции** – межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке.*

#### **ПРИМЕР**



*В общем объеме доходов местных бюджетов в России в 2020 г. доля межбюджетных трансфертов составляла 67,4 %, или 3 402,6 млрд руб. [60]. В общей структуре межбюджетных трансфертов доля дотаций достигала 16 %, субсидий – 26,7 %, субвенций – 48,5 %, иных межбюджетных трансфертов – 8,8 %.*

**Дотации.** Дотации разделяются на две группы: дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и на поддержку мер, направленных на обеспечение сбалансированности местных бюджетов.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности определяются исходя из численности жителей и (или) бюджетной обеспеченности. Они предусматриваются в бюджете субъекта

Федерации и могут быть заменены дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты. Цель такого вида дотаций – сокращение дифференциации в уровне бюджетной обеспеченности МО.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности МО определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом МО, и аналогичного показателя в среднем по иным МО такого же вида данного субъекта Российской Федерации с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

Наибольшая дифференциация по уровню бюджетной обеспеченности характерна для городских и сельских поселений, что можно объяснить неравномерным распределением доходной базы, а также большой разницей в численности населения.

Дотации на обеспечение сбалансированности местных бюджетов направлены на сокращение дефицита местного бюджета.

#### **ПРИМЕР**



*В 2020 г. в России дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности МО в общем объеме дотаций местным бюджетам составляют 62,1 % (338,0 млрд руб.) [60]. Величина разрыва в уровне бюджетной обеспеченности после выравнивания сократилась в целом по МО России с 9,26 до 1,25 раз, в том числе по сельским поселениям – с 94,27 до 10,15 раз.*

**Субсидии.** Субсидии предоставляются в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов МСУ по вопросам местного значения.

Цели и условия предоставления и расходования субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации, критерии отбора МО для предоставления указанных субсидий и их распределение между МО устанавливаются законами субъекта Российской Федерации. Перечень расходных обязательств МО для софинансирования, целевые показатели результативности

предоставления субсидий и их значения определяются Правительством субъекта Российской Федерации на срок не менее 3 лет.



### **ПРИМЕР**

*В бюджете муниципального района Архангельский район Республики Башкортостан за 2020 г. [41] предусмотрены следующие виды субсидий:*

- на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности;*
- на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов;*
- на реализацию мероприятий по обеспечению жильем молодых семей;*
- на реализацию программ формирования современной городской среды;*
- на обеспечение комплексного развития сельских территорий; предоставление социальных выплат молодым семьям при рождении (усыновлении) ребенка (детей));*
- на обеспечение устойчивого функционирования коммунальных организаций, поставляющих коммунальные ресурсы;*
- на мероприятия по переходу на поквартирные системы отопления и установке блочных котельных;*
- на проекты развития общественной инфраструктуры, основанные на местных инициативах;*
- на реализацию проектов по благоустройству дворовых территорий, основанных на местных инициативах, и др.*

**Субвенции.** Субвенции передаются в целях финансового обеспечения исполнения органами МСУ отдельных государственных полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Передача субвенций связана с тем, какие конкретные полномочия переданы в каждый субъект Федерации.

**ПРИМЕР**

*В бюджете муниципального района Архангельский район Республики Башкортостан за 2021 г. [42] предусмотрены следующие виды субвенций:*

- на осуществление первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты;
- на осуществление мер социальной поддержки многодетных семей в обеспечении бесплатным питанием;
- на осуществление мер социальной поддержки многодетных семей в обеспечении школьной формой либо заменяющим ее комплектом детской одежды для посещения школьных занятий;
- на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях.

**Расходы местных бюджетов**

***Расходные обязательства** – обусловленные законом обязанности МО или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию средства из соответствующего бюджета.*

Большая часть расходов местных бюджетов носит высоко социальный характер.

Основные статьи текущих расходов местных бюджетов составляют:

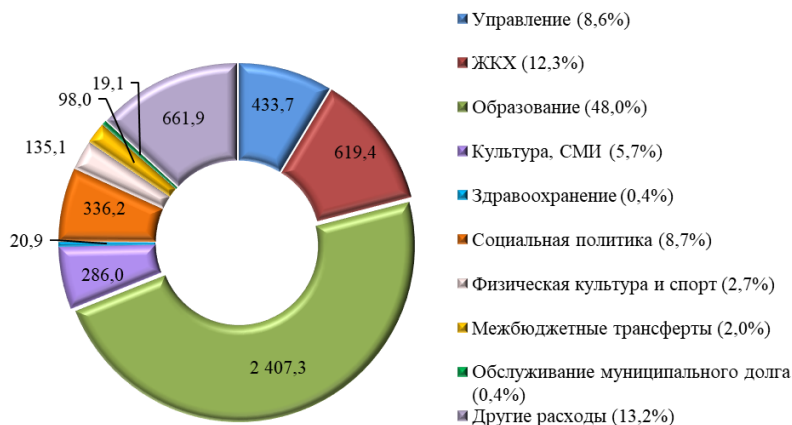
- финансирование социальной сферы (образование, культура, физическая культура и спорт и др.);
- финансирование муниципального хозяйства (ЖКХ, местные дороги и др.);
- расходы на управление (содержание органов МСУ и др.);
- расходы, связанные с обслуживанием и погашением муниципального долга, и др.

Пример отраслевой структуры местных бюджетов Российской Федерации в 2020 г. представлен на рисунке 7.6.

Расходы местных бюджетов связаны как с финансированием решения вопросов местного значения, так и с исполнением отдельных государственных полномочий, переданных на местный уровень. В последнем случае они финансируются за счет субвенций.

Если расходы местного бюджета меньше доходов, то образуется профицит бюджета. В данном случае принимается решение, как их использовать (например, накапливать резервы, остатки, погашать долг).

Если расходы местного бюджета больше доходов, то образуется дефицит бюджета. Принимается решение об источниках покрытия дефицита (например, использовать имеющиеся накопления, остатки, взять в долг). И, несмотря на то, что доходы и расходы местных бюджетов должны быть сбалансированы между собой, часто большинство МО вынуждено принимать бюджеты с дефицитом.



**Рис. 7.6. Структура расходов местных бюджетов Российской Федерации в 2020 г.**

При этом, согласно бюджетному законодательству Российской Федерации, дефицит местного бюджета *не должен превышать 10 %* утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или)



поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

### 7.3. Муниципальная собственность

Муниципальная собственность – достаточно новое понятие в российской действительности. Первоначально она образовалась на основании постановления Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 г., когда государственная собственность была разделена на три части: федеральная, региональная и муниципальная. В дальнейшем в Конституции Российской Федерации эти три формы собственности были закреплены как основа конституционного строя страны.

ФЗ-131 устанавливает, что в собственности МО может находиться:

- 1) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения;
- 2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ;
- 3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов и должностных лиц МСУ, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений.

*Муниципальная собственность – это имущественный комплекс муниципального образования, в который входят земельные участки, движимое и недвижимое имущество. К категории «недвижимое имущество» относятся жилой и нежилой фонд, коммунальные сети, различного рода сооружения и др.*

#### **Например, в собственности поселений могут быть:**

- 1) имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц населенных пунктов поселения;
- 2) автомобильные дороги местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также имущество, необходимое для обслуживания таких дорог;

3) жилищный фонд социального использования для обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями на условиях договора социального найма, а также имущество, необходимое для содержания муниципального жилищного фонда;

4) пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения в границах поселения;

5) имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

6) объекты, а также пожарное оборудование и снаряжение, предназначенные для обеспечения первичных мер по тушению пожаров;

7) имущество библиотек поселения;

8) имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

10) имущество, предназначенное для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта;

11) имущество, необходимое для организации благоустройства и озеленения территории поселения, в том числе для обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха населения;

12) имущество, предназначенное для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

13) имущество, включая земельные участки, предназначенные для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения;

15) земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения;

16) пруды, обводненные карьеры на территории поселения;

17) имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения, и др.

В целом общий подход к собственности такой, что в муниципальной собственности должно находиться только имущество, необходимое для выполнения полномочий органов МСУ как публичной власти. Имущество, предназначенное для коммерческого использования, должно быть перепрофилировано или передано другим собственникам.

Муниципальное имущество принадлежит населению МО, от его имени органы МСУ самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом. При этом органы МСУ вправе передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти и органам МСУ иных МО, отчуждать, совершать иные сделки. Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

МО могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляют уполномоченные органы МСУ.

**Контрольные вопросы к главе 7**

1. Что, согласно ФЗ-131, составляет экономическую основу МСУ?
2. Для чего предназначен бюджет МО? Является ли он обязательным?
3. Назовите состав доходов местных бюджетов.
4. Назовите местные налоги Российской Федерации.
5. Что относится к неналоговым доходам МО?
6. Назовите виды межбюджетных трансфертов из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, передаваемых на местный уровень?
7. Какие из межбюджетных трансфертов направлены на финансирование отдельных государственных полномочий, переданных на местный уровень?
8. Назовите общий характер расходных обязательств МО.
9. Что включает в себя муниципальная собственность?
10. Кому принадлежит муниципальное имущество?

**Тестовые задания к главе 7****1. Экономическую основу МСУ составляют**

- a) имущество, находящееся в муниципальной собственности;
- b) средства местных бюджетов;
- c) имущественные права муниципальных образований;
- d) все вышеперечисленное.

**2. Средства местных бюджетов – это:**

- a) имущество, находящееся в муниципальной собственности;
- b) форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций МСУ;
- c) совокупность норм, осуществляющих регулирование отношений по владению, пользованию и распоряжению имуществом МО.

**3. К налоговым доходам местных бюджетов не относятся:**

- a) местные налоги;
- b) отчисления от федеральных налогов и сборов;
- c) отчисления от региональных налогов и сборов;
- d) штрафы, компенсации.

**4. Какие из данных налогов является местным:**

- a) земельный налог;
- b) налог на имущество юридических лиц;
- c) налог на доходы физических лиц;
- d) единый налог на вмененный доход;
- e) транспортный налог.

**5. Неналоговые поступления местных бюджетов включают:**

- a) земельный налог;
- b) налог на имущество физических лиц;
- c) доходы от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- d) местные лицензионные сборы;
- e) все вышеперечисленное.

**6. К межбюджетным трансфертам местных бюджетов относятся:**

- a) неналоговые доходы;
- b) налоговые доходы;
- c) дотации, субвенции, субсидии, дотации.

**7. Средства, выделяемые органам МСУ для осуществления отдельных государственных полномочий – это:**

- a) дотации;
- b) субвенции;
- c) субсидии;
- d) дотации.

**8. Средства, выделяемые органам МСУ на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов, – это:**

- a) дотации;
- b) расходные финансы;
- c) субсидии.

**9. Средства, выделяемые местным органам власти на условиях долевого финансирования целевых расходов, – это:**

- a) дотации;
- b) субвенции;
- c) целевые расходы;
- d) субсидии.

**10. Средства самообложения граждан – это:**

- a) постоянные платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения;
- b) разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения;
- c) определяемые каждым человеком, проживающим на территории конкретного МО, суммы самообложения, зачисляемой в местный бюджет;
- d) устанавливаемая органами МСУ сумма сбора с граждан, дифференцированная по уровню доходов населения;
- e) денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов.

**11. Инициативные платежи – это:**

- a) постоянные платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения;
- b) разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения;
- c) определяемые каждым человеком, проживающим на территории конкретного МО, суммы самообложения, зачисляемой в местный бюджет;

- d) устанавливаемая органами МСУ сумма сбора с граждан, дифференцированная по уровню доходов населения;
- e) денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов.

**12. Федеральный закон №131-ФЗ устанавливает, что в собственности муниципальных образований может находиться:**

- a) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения;
- b) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- c) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов и должностных лиц МСУ, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений;
- d) все вышеперечисленное.

**13. Муниципальное имущество принадлежит:**

- a) населению;
- b) общественным объединениям;
- c) органам МСУ;
- d) муниципальным предприятиям и учреждениям.

**14. Права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, осуществляют:**

- a) население;
- b) муниципальные служащие;
- c) глава МО;
- d) уполномоченные органы МСУ;
- e) органы государственной власти субъекта РФ.

**15. Кто осуществляет функции и полномочия учредителя муниципальных предприятий и учреждений?**

- a) население;
- b) муниципальные служащие;
- c) глава МО;
- d) уполномоченные органы МСУ;
- e) органы государственной власти субъекта РФ.

# ГЛАВА 8

## ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

### 8.1. Формы непосредственной демократии, обязательные для исполнения

Конституция Российской Федерации (ст. 130 ч. 2) определяет, что МСУ осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы МСУ. В этой формулировке официально закрепляются две формы осуществления МСУ: формы непосредственной демократии (когда житель сам непосредственно участвует в решении вопроса местного значения) и формы представительной демократии (через органы МСУ) (рис. 8.1).



**Рис. 8.1. Формы осуществления МСУ в Российской Федерации**

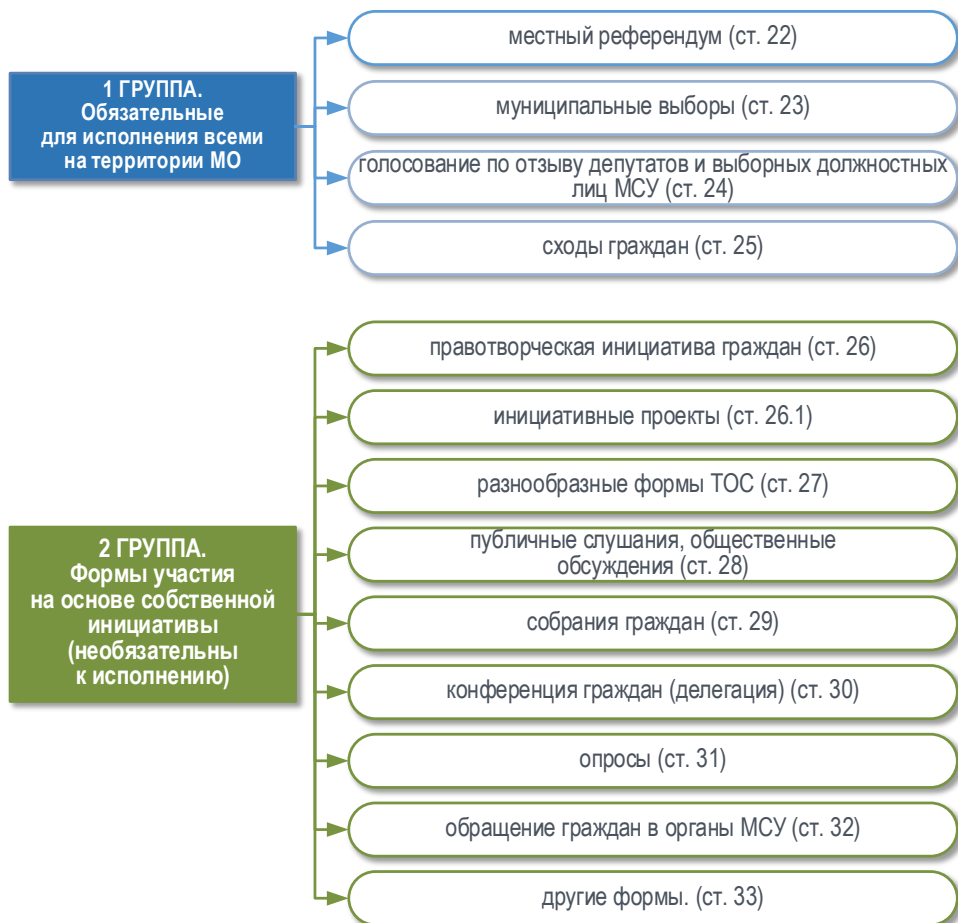
Формы непосредственной демократии закреплены в ФЗ-131 (глава 5 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления») (рис. 8.2).

Условно формы непосредственной демократии можно разделить на две группы:

1) формы участия в МСУ, при которых принятые решения являются обязательными для исполнения всеми на территории МО;

2) формы участия в МСУ, при которых принятые решения не являются обязательными для исполнения, а носят рекомендательный характер.





**Рис. 8.2. Классификация форм непосредственной демократии в Российской Федерации**

### **Местный референдум**

Среди форм непосредственной демократии, которые определяются ФЗ-131, первым по списку идет местный референдум, который является высшей формой народного волеизъявления и обладает высшей юридической силой среди муниципальных правовых актов.

**Местный референдум** – голосование проживающих на территории соответствующего муниципального образования граждан, обладающих избирательным правом, по наиболее важным вопросам местного значения.

При этом принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории МО и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами МСУ.

Участвовать в местном референдуме могут все граждане Российской Федерации, проживающие на территории МО.

Инициировать местный референдум могут граждане Российской Федерации, избирательные или общественные объединения, органы МСУ (совместное выдвижение инициативы представительного органа МСУ и главы местной администрации). В первых двух случаях необходимо собрать подписи граждан, в третьем — оформить инициативу в виде муниципального правового акта.

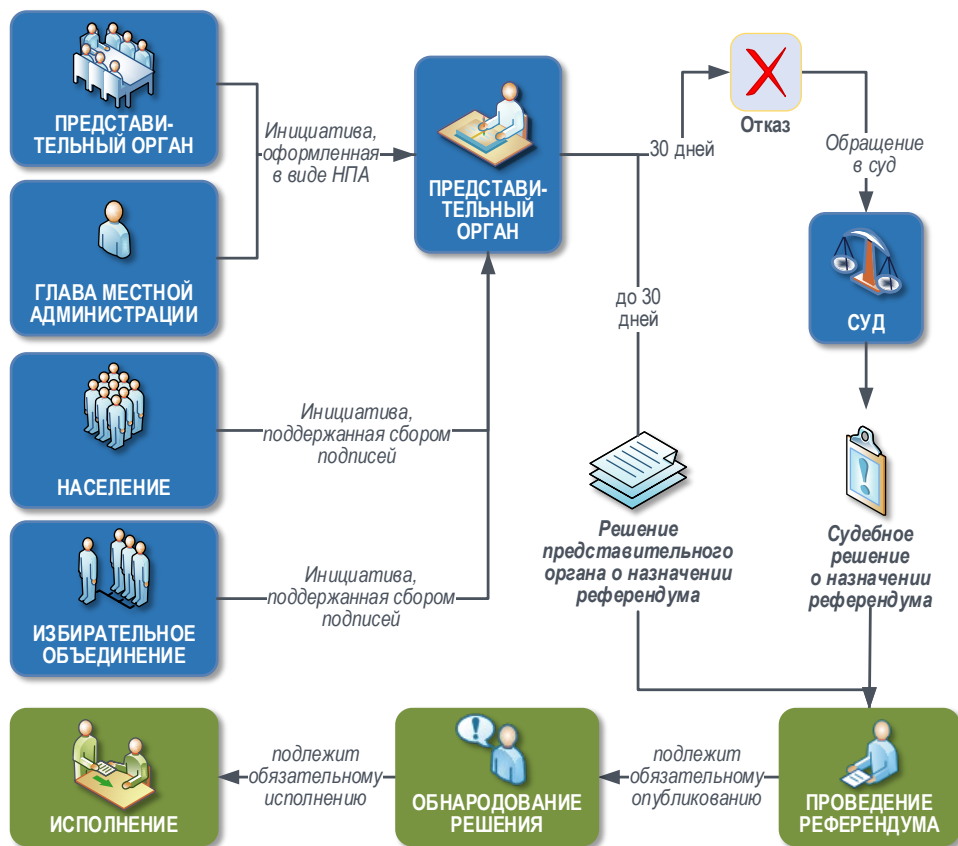
Основные положения, касающиеся местного референдума, представлены на рисунке 8.3.



**Рис. 8.3. Нормативное регулирование местного референдума**

Органы МСУ должны в течение 30 дней со дня поступления документов назначить референдум, организовать его проведение и обеспечить исполнение принятого на нем решения. Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Порядок организации проведения местного референдума представлен на рисунке 8.4.



**Рис. 8.4. Порядок организации проведения местного референдума**

Местный референдум – это достаточно сложная и дорогостоящая процедура. Поэтому данное мероприятие проводится по наиболее важным для конкретного МО вопросам, когда решение является настолько сложным, что органы МСУ не могут на себя взять

ответственность за его принятие. К таким вопросам, как правило, относятся: принятие или изменение местного Устава, решения о самообложении граждан, но бывают и исключительные случаи, важность которых определяется конкретным МО (см. примеры).

#### **ПРИМЕР**

9 сентября 2019 г. был проведен **местный референдум** о полном запрете реализации алкогольной продукции на территории МО городское поселение «Поселок Белая Гора» [65]. На голосование был поставлен вопрос: «Согласны ли Вы на полный запрет реализации алкогольной продукции на территории МО городское поселение "Поселок Белая Гора"?». Голосовали 1 496 чел.: за – 46,88 %, против – 52,27 %. Соответственно, запрета на реализацию алкогольной продукции не было.

21 марта 2021 г. был проведен **местный референдум** по вопросу: «Вы одобряете реализацию на территории Аяно-Майского района Хабаровского края комплексного проекта "Аянский газохимический парк", включая объекты инфраструктуры?» [56]. Голосовали 1 320 чел.: за – 9,14 %, против – 90,22 %. Население проголосовало против этого решения.

Решение о проведении местного референдума, а также принятое на нем решение могут быть обжалованы в судебном порядке гражданами, органами МСУ, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти.

### **Муниципальные выборы**

Реализация представительной формы МСУ невозможна без муниципальных выборов. Именно на них население выбирает местных депутатов и выборных должностных лиц.

**Муниципальные выборы** – это выборы депутатов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления.

Выборы осуществляются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при муниципальном голосовании добровольно каждым участником.

Муниципальные выборы, также как и местный референдум, назначаются представительным органом, его итоги подлежат обязательному опубликованию и исполнению на территории МО.

Ключевым вопросом при муниципальных выборах является определение избирательной системы (условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов – допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри них). ФЗ-131 определяет, что выбор избирательной системы для муниципальных выборов осуществляется региональными органами государственной власти в каждом субъекте Российской Федерации индивидуально в зависимости от численности избирателей в МО, вида МО и других обстоятельств (рис. 8.5).



**Рис. 8.5. Нормативное регулирование местного референдума**

Существуют три вида избирательной системы:

1) *мажоритарная*, при которой территория МО разбивается на участки с примерно равной численностью населения и от каждого избирательного округа избирается один депутат;

2) *пропорциональная*, когда население голосует не за конкретного кандидата в депутаты, а за партийный блок;

3) смешанная, совмещающая элементы двух предыдущих систем. У каждой из них есть свои достоинства и недостатки (рис. 8.6).



**Рис. 8.6. Достоинства и недостатки избирательных систем, используемых для проведения муниципальных выборов**

### **ПРИМЕР**



*В Республике Башкортостан избирательная система, по которой проводятся муниципальные выборы, зависит от вида МО и количественного состава представительного органа. Согласно Кодексу Республики Башкортостан о выборах, принятого Законом республики от 6 декабря 2006 г. № 380-з [25]:*

*– выборы депутатов представительного органа муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов проводятся по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системе по одномандатным избирательным округам и единому избирательному округу;*

*– выборы депутатов представительного органа муниципального района, городского поселения (включая городской округ) с численностью от 15 до 19 депутатов включительно проводятся по мажоритарной избирательной системе по одномандатным избирательным округам;*

*– выборы депутатов представительных органов городских*

поселений (включая представительные органы городских округов) с численностью менее 15 депутатов проводятся по мажоритарной избирательной системе по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам;

– выборы депутатов представительного органа сельского поселения в составе муниципального района проводятся по мажоритарной избирательной системе по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам.

### **ПРИМЕР**



9 сентября 2021 г. состоялись выборы депутатов Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан пятого созыва. Голосование проходило по смешанной системе. Из 36 депутатов 18 избирались по мажоритарной системе по 18 одномандатным избирательным округам, 18 – по пропорциональной системе по единому городскому избирательному округу [50].

### **Иные виды голосований**

ФЗ-131 определяет также иные формы голосований. К ним относятся:

– голосование по отзыву депутата, члена выборного органа МСУ, выборного должностного лица МСУ;

– голосование по вопросам изменения границ или преобразования МО.

#### ***Голосование по отзыву.***

Население может проголосовать за отзыв депутата, члена выборного органа МСУ или выборного должностного лица МСУ по основаниям, установленным в Уставе МО.

Для того чтобы депутата или выборное должностное лицо можно было отозвать, необходимо судебное подтверждение его конкретных противоправных действий (бездействий). При этом он имеет право на объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Для отзыва депутата или выборного должностного лица необходимо, чтобы за это проголосовали не менее половины

избирателей, зарегистрированных в МО (избирательном округе). При этом ФЗ-131 устанавливает условие, что если при муниципальных выборах в представительный орган, в состав которого входит отзываемый депутат, использовалась пропорциональная или смешанная избирательная система – отзыв депутата не применяется (рис. 8.7).



**Рис. 8.7. Нормативное регулирование голосования по отзыву депутата или должностного лица**

### ПРИМЕР



21 декабря 2014 г. состоялось голосование по отзыву главы городского поселения Малиновский (Ханты-Мансийский автономный округ) М. Апатова [37]. В голосовании приняли участие 1 598 жителей поселения, из которых подавляющее большинство пришедших – 1 356 чел. – проголосовало за снятие мэра с должности. Против проголосовали 233 избирателя. Однако для отстранения главы нужно, чтобы более половины от всех, кто внесен в списки избирателей (2 824 чел.), проголосовали «за». По результатам голосования М. Апатов остался на своей должности.



### **Голосование по вопросам изменения границ или преобразования МО.**

Данный вид голосования проводится на всей территории МО или на части его территории и считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей МО или его части, обладающих избирательным правом. Если более половины проголосовавших проголосуют «за», то согласие населения на изменение границ или преобразование МО считается полученным.

Как и в любом другом виде голосования, принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию) (рис. 8.8).



**Рис. 8.8. Нормативное регулирование голосования по вопросам изменения границ или преобразования МО**

#### **ПРИМЕР**



8 сентября 2019 г. в Белгородской области состоялось **голосование по поводу изменения границ МО** [48]. На голосование был поставлен вопрос: «Согласны ли Вы на изменение границы Крутологского сельского поселения, влекущее отнесение села Нижний Ольшанец и села Топлинка к территории городского поселения "Поселок Разумное" муниципального района "Белгородский район" Белгородской области?».

Голосовали 1 863 жителя. За – 84,2 % голосов, против – 15 %. Выборы были признаны состоявшимися, решение об изменении границ было принято.

### Сходы граждан

В малых МО с численностью избирателей не более 100 чел. (в некоторых случаях до 300 жителей) представительный орган МО может не создаваться, а его функции выполняет сход граждан.

*Сход граждан – это форма непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления в поселениях Российской Федерации с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 чел. Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.*

Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом; решения, принятые на сходе граждан, подлежат обнародованию и являются обязательным для исполнения на территории данного МО (рис. 8.9).

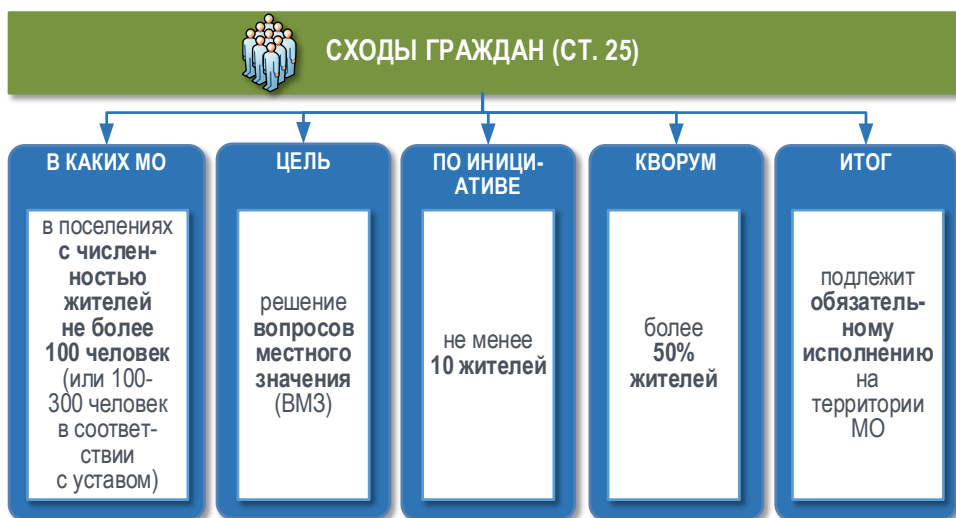


Рис. 8.9. Нормативное регулирование схода граждан

**ПРИМЕР**

Согласно Докладу Министерства юстиции Российской Федерации о результатах ежегодного мониторинга организации и развития МСУ, сходы граждан в 2020 г. существовали в 70 поселениях, в том числе в городском поселении Иннополис Верхнеуслонского района Республики Татарстан и в 69 сельских поселениях в пределах 16 субъектов Российской Федерации [20]. 13 таких сельских поселений существует в Республике Саха (Якутия), 11 – в Чеченской Республике, по 10 – в Красноярском и Хабаровском краях, по 5 – в Республике Тыва и Калужской области, по 3 – в Республике Северная Осетия – Алания, Забайкальском крае, по 2 – в Иркутской и Новосибирской областях, по 1 – в Республике Ингушетия, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Коми, Алтайском и Приморском краях.

Сход граждан может созываться главой МО самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 чел., а его проведение обеспечивается главой МО (рис. 8.10).



**Рис. 8.10.** Отдельные моменты регулирования схода граждан

## 8.2. Формы участия граждан в местном самоуправлении на основе собственной инициативы

Кроме форм участия граждан в МСУ, решения которых являются обязательными для исполнения, в том числе для органов МСУ, существуют и такие формы участия граждан в МСУ, когда решения, принятые на них, носят рекомендательный характер.

### Правотворческая инициатива

Участие граждан в МСУ также выражается в том, что оно имеет право выдвигать свои муниципальные правовые акты.

*Правотворческая инициатива граждан – это предоставление определенному числу граждан права непосредственно вносить проект правового акта на рассмотрение органов местного самоуправления.*

С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в установленном порядке. Данный порядок определяет представительный орган МСУ, а если его нет, то правотворческая инициатива регулируется ФЗ-131.

Порядок выдвижения правотворческой инициативы представлен на рисунке 8.11.

Разработанный инициативной группой проект муниципального правового акта должен быть рассмотрен представительным органом, при этом представителям инициативной группы нужно предоставить возможность изложить свою позицию органам власти.

Представительному органу необходимо рассмотреть этот проект и вынести мотивированное решение о принятии, отклонении или отправлении проекта на дополнительную независимую экспертизу. Решение должно быть мотивировано и официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.



**Рис. 8.11. Порядок осуществления правотворческой инициативы**

### **ПРИМЕР**



*В городском округе город Уфа Республики Башкортостан принято решение Совета городского округа город Уфа от 20 февраля 2013 г. № 14/14 «Об утверждении Положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан на территории ГО г. Уфа РБ» [45].*

*Согласно Решению, выдвижение правотворческой инициативы производится инициативной группой в составе не менее 100 чел. И должно быть оформлено протоколом.*

*Нельзя вносить инициативы, связанные с принятием бюджета, внесением изменений и (или) дополнений в бюджет, вопросы об установлении, изменении, отмене местных налогов и сборов, установлении льгот по местным налогам и сборам. После регистрации инициативной группы в Избирательной комиссии городского округа город Уфа необходимо собрать подписи – 3 % от жителей города, обладающих избирательным правом. Сам проект также должен быть зарегистрирован Избирательной комиссией (рис. 8.12-13).*



**Рис. 8.12. Отдельные положения правотворческой инициативы в городском округе город Уфа Республики Башкортостан**



**Рис. 8.13. Порядок осуществления правотворческой инициативы в городском округе город Уфа Республики Башкортостан**

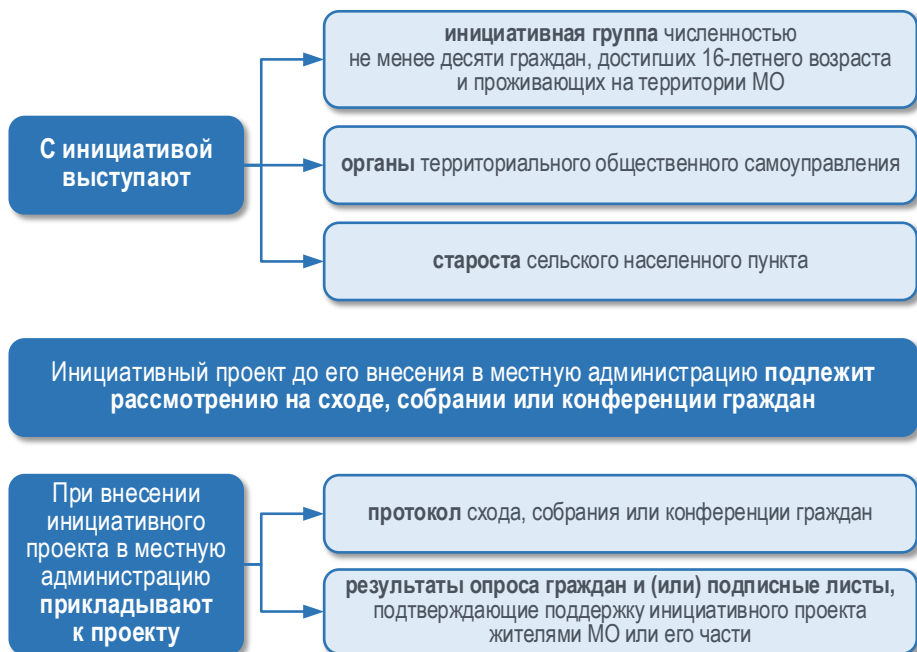
## Инициативные проекты

Для того чтобы реализовать какое-то мероприятие, имеющее приоритетное значение для жителей МО или его части, ФЗ-131 с 2020 г. ввел возможность для населения и органов МСУ вносить инициативные проекты.

*Инициативные проекты – это предложения граждан в целях реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления.*

С предложением о внесении инициативного проекта вправе выступить инициативная группа численностью не менее десяти граждан, органы территориального общественного самоуправления, староста сельского населенного пункта. До того, как инициаторы проекта внесут его в местную администрацию, они должны обсудить его на сходе, собрании или конференции граждан (рис. 8.14).

В содержании инициативного проекта описываются не только сама проблема и ее решение, но и конкретные результаты, необходимые ресурсы для его реализации, в том числе финансовые, со стороны населения, спонсоров и органов власти, сроки и место реализации инициативного проекта (рис. 8.15).



**Рис. 8.14. Основные моменты реализации инициативных проектов**

При соблюдении всех условий инициативный проект вносится на рассмотрение в местную администрации, которая в течение 30 дней должна принять решение по его поддержке либо направить мотивированный отказ (рис. 8.16). Отказ возможен либо вследствие неверного составления документов, отсутствия соответствующих финансовых средств, неотнесения проекта к полномочиям органа МСУ, либо вследствие того, что решение выделенной проблемы не будет эффективным при реализации инициативного проекта. В последнем случае местная администрации обязана предложить инициаторам проекта совместно доработать инициативный проект.





Рис. 8.15. Содержание инициативного проекта

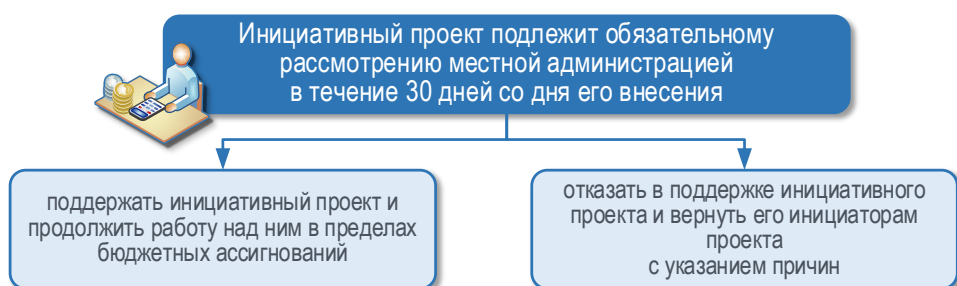


Рис. 8.16. Результаты рассмотрения инициативного проекта местной администрацией

В случае, если в местную администрацию внесено несколько инициативных проектов, в том числе с описанием аналогичных по содержанию приоритетных проблем, местная администрация организует проведение конкурсного отбора и информирует об этом инициаторов проекта.



### **ПРИМЕР**

**В Республике Башкортостан** инициативные проекты реализуются в рамках принятого Постановления Правительства Республики Башкортостан от 19 апреля 2017 г. № 168 «О реализации на территории Республики Башкортостан проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах» [36] (с изменениями на 1 июля 2021 г.). В проектах могут участвовать городские округа, городские и сельские поселения, муниципальные районы.

Проект должен быть предложен и выбран населением на итоговом собрании. Обязательно софинансирование из местного бюджета (не менее 5 % от размера субсидии из бюджета Республики Башкортостан) и от населения (не менее 3 % от размера субсидии из бюджета республики). От одного поселения может быть подана одна заявка. Населенные пункты с численностью населения свыше 5 000 чел. имеют право выбирать, в каком конкурсе принимать участие. Максимальная сумма субсидии на один проект – 1 млн руб.

По итогам 2021 г. в Республике Башкортостан было выдвинуто 1 085 заявок по инициативным проектам, выиграли 539 проектов на сумму 589,5 млн руб., в том числе в сельской местности – 368 проектов на 384,1 млн руб. 1-ое место получил проект «Приобретение материалов для ремонта и благоустройства родника с. Асавдыбаи Янаульского района Республики Башкортостан» на сумму 170,3 тыс. руб..

## **Публичные слушания**

Российское законодательство закрепляет за населением возможность участвовать в обсуждении муниципальных правовых актов.

**Публичные слушания** – это форма прямого волеизъявления граждан, реализуемая путем обсуждения жителями муниципального образования проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения.

Целью публичных слушаний является выявление мнения населения по наиболее важным муниципальным нормативным правовым актам, в том числе в обязательном порядке для:

- проекта Устава МО, а также проекта муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в данный Устав;
- проекта местного бюджета и отчета о его исполнении;
- проекта стратегии социально-экономического развития МО;
- вопросов о преобразовании МО (рис. 8.17).



**Рис. 8.17. Нормативное регулирование публичных слушаний**

Инициировать публичные слушания могут население, представительный орган МО, глава МО или глава местной администрации. При этом в первых двух случаях публичные слушания назначаются представительным органом, в остальных – главой МО. Итоги публичного слушания подлежат обязательному рассмотрению органами и должностными лицами МСУ, но не являются обязательными к исполнению.

Население МО должно быть заблаговременно оповещено о времени и месте проведения публичных слушаний, им должна быть предоставлена возможность заблаговременно ознакомиться с проектом муниципального правового акта.

Также население должно иметь возможность представить свои замечания и предложения, в том числе посредством официального сайта. Результаты публичных слушаний необходимо опубликовать, в том числе посредством их размещения на официальном сайте.

#### **ПРИМЕР**



*7 декабря 2021 г. в 16.30 часов в Совете городского округа город Уфа Республики Башкортостан подведены итоги публичных слушаний по проекту бюджета городского округа.*

*Была установлена возможность направления письменных предложений жителей города в комиссию по подготовке и проведению публичных слушаний по проекту бюджета. В установленный срок в комиссию поступило 130 письменных предложений. Публичные слушания по проекту бюджета городского округа были признаны состоявшимися, результат – положительным.*

#### **Общественные обсуждения**

В 2021 г. отдельно от публичных слушаний были выделены общественные обсуждения.

*Общественные обсуждения проводятся по проектам генеральных планов, правил землепользования и застройки, планировки территории, межевания территории, правил благоустройства территорий и др.*

Так же, как и по публичным слушаниям, население МО должно быть заблаговременно оповещено о времени и месте их проведения и ознакомлено с проектом муниципального правового акта, а также оно должно иметь возможность представить свои замечания и предложения, в том числе посредством официального сайта. Результаты общественных обсуждений подлежат опубликованию, в том числе посредством их размещения на официальном сайте.

**ПРИМЕР**

***Межведомственная комиссия по проведению общественных обсуждений в сфере градостроительной деятельности городского округа город Уфа Республики Башкортостан организовала общественные обсуждения по проекту планировки и проекту межевания территории общего пользования улицы Октябрьской Революции в Кировском районе городского округа город Уфа Республики Башкортостан.***

*Сроки проведения общественных обсуждений: с 25 ноября 2021 г. по 1 февраля 2022 г.*

*Население было оповещено о начале общественных обсуждений через информацию в газете «Уфимские ведомости», на сайте Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан, а также на сайте Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан – через информационные стенды и специализированный сайт.*

*Всего поступило 18 обращений, из которых соответствуют Положению – 3 (в поддержку проекта – 2, против – 0, замечания и предложения – 1).*

*Общественные обсуждения были признаны состоявшимися, а результат – положительным с учетом предложений, признанных целесообразными.*

## Собрания граждан

Для обсуждения некоторых вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов МСУ, обсуждения вопросов внесения инициативных проектов, осуществления территориального общественного самоуправления могут проводиться собрания граждан.

*Собрание граждан – форма непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления для обсуждения вопросов местного значения, обсуждения вопросов внесения инициативных проектов и их рассмотрения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории МО.*

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа, главы МО. Для территориального общественного самоуправления порядок инициирования собраний определяется их Уставом (рис. 8.18).



Рис. 8.18. Нормативное регулирование собраний граждан

**ПРИМЕР**

*25 января 2022 г. в деревне Нижнеалькашево сельского поселения Исмаиловский сельсовет муниципального района Дюртюлинский район Республики Башкортостан было проведено собрание жителей по выбору проекта для участия в Программе поддержки местных инициатив.*

*Присутствовало 38 чел.*

*На повестке дня ставились следующие вопросы:*

- 1. Информация о реализации в Республике Башкортостан проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах, и возможном участии в ней нашей деревни.*
- 2. Выбор первоочередной проблемы деревни Нижнеалькашево для участия в программе.*
- 3. Определение суммы софинансирования муниципалитета, населения и спонсоров.*
- 4. Выбор инициативной группы из числа жителей деревни Нижнеалькашево для организации работ в рамках Программы.*
- 5. Решение об использовании сэкономленных бюджетных средств после проведения торгов.*
- 6. Вопрос пожарной и противопожарной безопасности в населенном пункте.*

Собрание граждан может принимать обращения к органам МСУ, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с ними. При этом обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами МСУ.

Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

## Конференции граждан

В случае, если на собрании граждан присутствует не все население, а только делегаты – оно называется конференцией граждан.

*Конференция граждан – форма непосредственного участия граждан в осуществлении МСУ, когда полномочия собрания граждан могут осуществляться не всеми гражданами, а их делегатами.*

Конференции граждан проводятся также по инициативе населения, представительного органа, главы МО. Для территориального общественного самоуправления порядок инициирования конференций также определяется их Уставом.

В конференции вправе участвовать не все совершеннолетние жители определенной территории, а только их представители. Выборы делегатов на конференцию обычно проводятся на собраниях жителей группы квартир, подъездов, дома или группы домов.

Итоги конференции также подлежат официальному опубликованию (обнародованию) (рис. 8.19).



Рис. 8.19. Нормативное регулирование конференций граждан



## Опросы граждан

Для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами МСУ на территории всего МО или его части проводятся опросы граждан.

*Опросы граждан – это форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления, используемая на всей территории МО или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти.*

Если необходимо выяснить мнение населения по вопросам местного значения, то опрос иницируется представительным органом МО или главой МО; для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель МО для объектов регионального и межрегионального значения – органами государственной власти; для выявления мнения граждан о поддержке данного инициативного проекта – жителями МО или его части, в которых предлагается реализовать инициативный проект (рис. 8.20).

Для проведения опроса граждан может использоваться официальный сайт МО в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Жители МО 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 либо за счет средств местного бюджета, либо за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации в зависимости от содержания опроса.

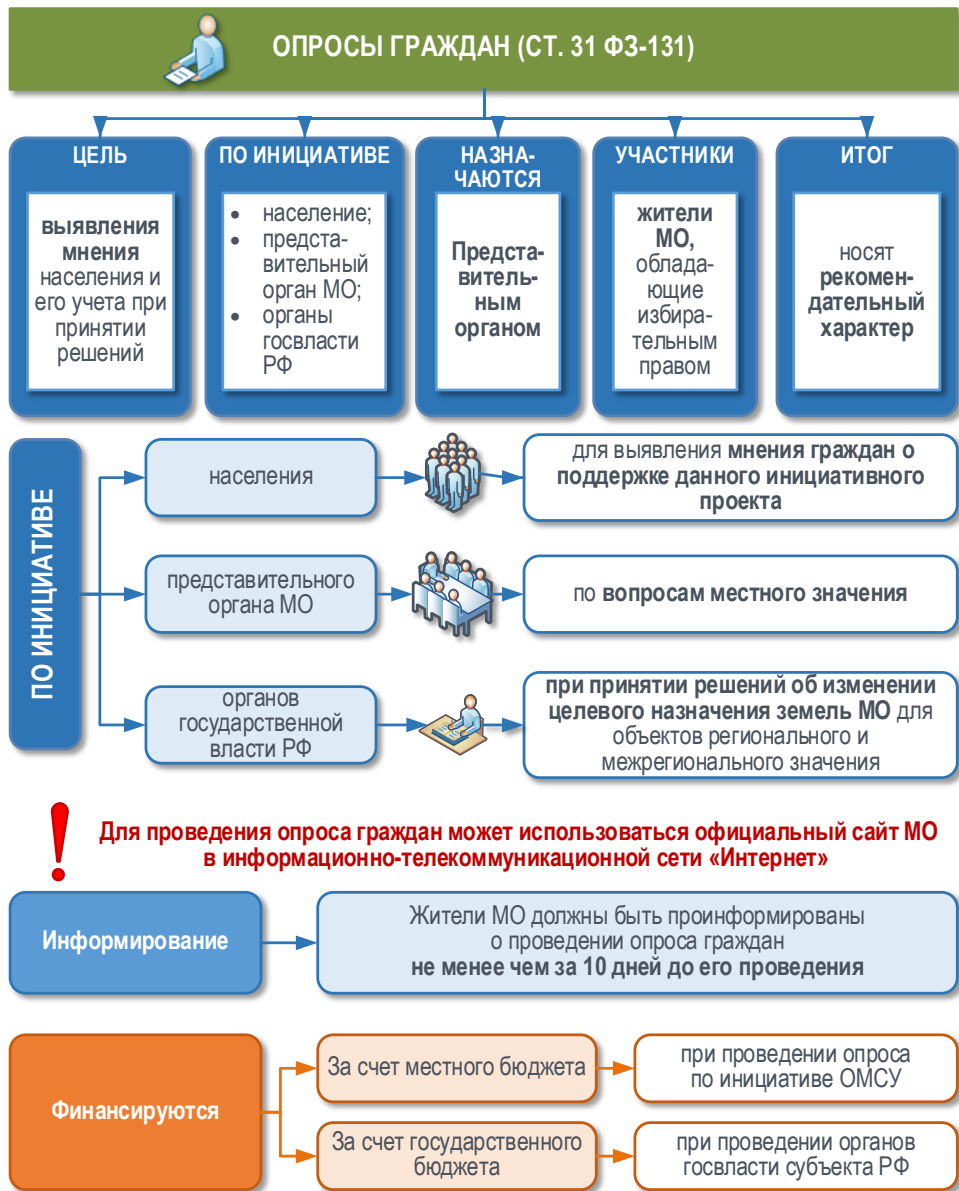


Рис. 8.20. Нормативное регулирование конференций граждан

**ПРИМЕР**

В рамках реализации Плана мероприятий по противодействию коррупции в администрации муниципального района Уфимский район Республики Башкортостан на 2016–2017 гг., утвержденного постановлением администрации муниципального района Уфимский район Республики Башкортостан от 24 февраля 2016 г. № 191, в сентябре 2016 г. отделом информационно-аналитической и кадровой работы администрации района проводился **опрос граждан** на тему «Приходилось ли Вам сталкиваться с проявлениями коррупции?». В опросе приняли участие 144 жителя Уфимского района.

Жители ответили, что 65 чел. (45,1 %) сталкивались с проявлением коррупции, 75 чел. (52 %) – нет.

**Обращения граждан**

Одним из проявлений непосредственной демократии на местном уровне является то, граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы МСУ.

**Обращения граждан** – направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа **предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина (группы граждан), объединения граждан** (общественного объединения, религиозного объединения, юридического лица) в государственный орган, органы местного самоуправления.

Нормативный порядок регулирования обращений граждан определен в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Согласно ему, выделяются три формы обращений граждан: заявления, предложения и жалобы (рис. 8.21).



**Рис. 8.21. Виды и содержание обращений граждан**

Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц. При этом обращение, поступившее в орган МСУ или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению.

Если гражданин направляет письменное обращение в орган МСУ или должностному лицу, оно должно быть рассмотрено в течение 30 дней.

Кроме того, осуществляется личный прием в органах МСУ, который проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан.

Региональное законодательство конкретизирует нормативное регулирование обращений граждан. Например, в Республике Башкортостан установлены требования к обращениям граждан согласно Закону Республики Башкортостан от 12 декабря 2006 г. № 391-з «Об обращениях граждан в Республике Башкортостан» (рис 8.22).

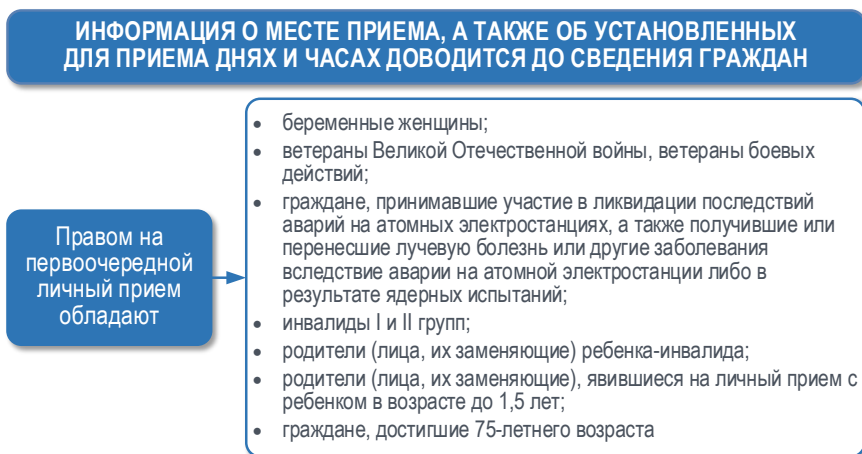


**Закон Республики Башкортостан от 12 декабря 2006 года № 391-з  
«Об обращениях граждан в Республике Башкортостан»**



**Рис. 8.22. Регулирование обращений граждан в Республике Башкортостан**

Также этот закон определяет регулирование личных обращений, в том числе право на первоочередной личный прием (рис. 8.23).



**Рис. 8.23. Регулирование личных приемов граждан в Республике Башкортостан**

### 8.3. Территориальное общественное самоуправление как особая форма участия граждан

Одной из форм реализации инициатив граждан, направленных на улучшение качества жизни на своей территории, являются территориальные общественные самоуправления.

*Территориальное общественное самоуправление (ТОС) – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.*

ТОС не может охватывать всю территорию МО, не является органом власти, при этом это часть местного самоуправления как института демократии, это одна из форм участия населения в местном самоуправлении. В то же время ТОС не является в чистом виде общественной самодеятельностью. Оно создается только после официальной регистрации либо в виде юридического лица, либо без образования юридического лица. В первом случае его регистрируют территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации, во втором – уполномоченные органы МСУ.

В отличие от МСУ, его органов – наличие ТОС в МО не является обязательным, не имеет законодательно установленного перечня вопросов и, как правило, решает вопросы благоустройства территории (рис. 8.24).



Рис. 8.24. Отличие ТОС от МСУ

Границы территории, на которой осуществляется ТОС, устанавливаются по предложению населения, проживающего на соответствующей территории, либо представительным органом МО, при этом встраивая его в иерархию территориальных систем (рис. 8.25).

Согласно ФЗ-131, ТОС может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан (рис. 8.26).



Рис. 8.25. Место ТОС в системе МСУ

К инициативам ТОС можно отнести обустройство и благоустройство места проживания (создание детских и спортивных площадок, организация мест отдыха, озеленение территории), создание и содержание инфраструктуры (ремонт дорог, организация водоснабжения, создание физкультурно-оздоровительных комплексов), сохранение культурно-исторического наследия своей территории (создание и реконструкция памятников и мемориальных комплексов, организация и проведение культурных мероприятий, соревнований, организация музейной деятельности) и многое другое.

ТОС добровольно занимаются в границах отведенной им территории: благоустройством дворов, улиц, зон общественного досуга и отдыха; поддержанием бесперебойной работы системы жизнеобеспечения территории (включая ремонт и содержание инфраструктуры жизнеобеспечения) и другими вопросами, относящимися к вопросам местного значения, вправе вносить в органы МСУ проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами МСУ, а также могут выдвигать инициативный проект в качестве инициаторов проекта (рис. 8.26).

Преимуществами ТОС является то, что жители конкретной части МО могут быстро решать задачи, которые с помощью органов государственной власти или органов МСУ решить сложно или долго, при этом они могут претендовать на бюджетные средства или гранты для решения своих проблем (рис. 8.27).

Для создания ТОС необходимо образовать инициативную группу из числа граждан, проживающих на соответствующей территории и достигших 16-летнего возраста. Инициативная группа избирает из своего состава председателя, заместителя председателя и секретаря. Также предварительно нужно разработать проект Устава ТОС, определить его наименование.

Кроме того, инициативной группе необходимо определить предполагаемые границы территории, на которой будет осуществляться деятельность ТОС, и получить одобрение у жителей соответствующей территории. Далее заявление об установлении границ ТОС подается в администрацию МО.





Рис. 8.26. Направления деятельности ТОС

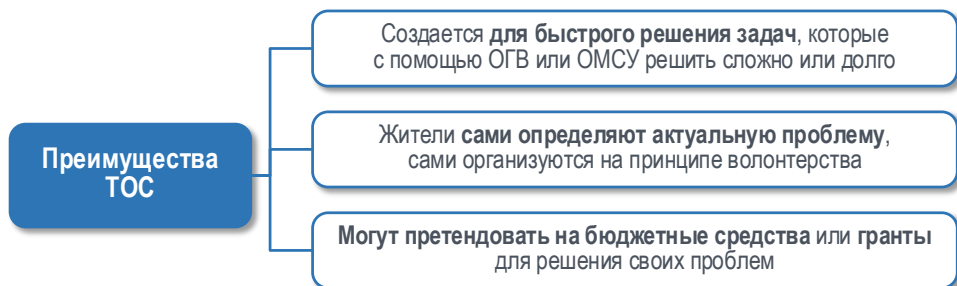


Рис. 8.27. Преимущества ТОС

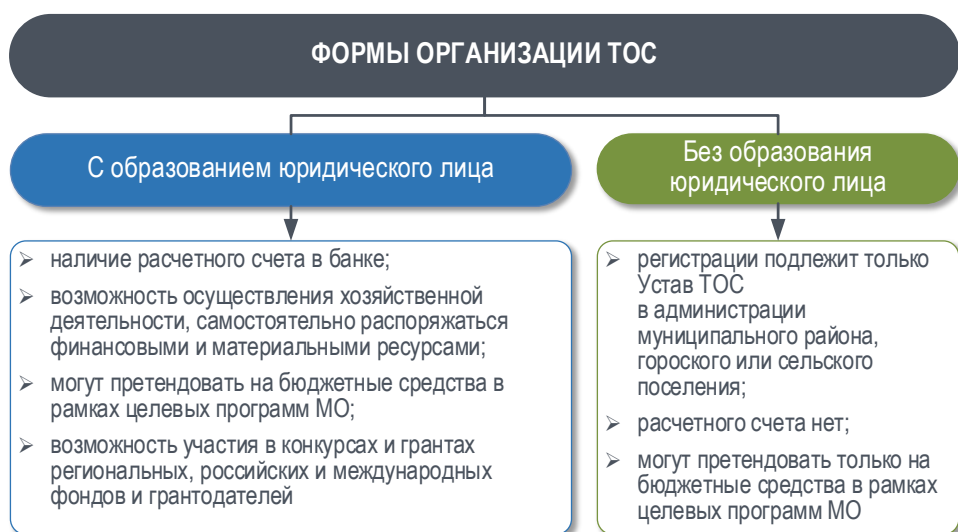
Администрация МО, получившая соответствующее заявление, рассматривает документы, готовит заключение о возможности установления границ ТОС, разрабатывает и направляет проект решения в представительный орган МО с описанием границ создаваемого ТОС. Представительный орган МО на очередном заседании рассматривает и утверждает вышеназванный проект решения. После утверждения границ решением представительного органа МО инициативная группа проводит учредительное собрание (конференцию), которое оформляется протоколом учредительного собрания (конференции).

После проведения учредительного собрания (конференции) граждан и подготовки учредительных документов можно перейти к процедуре регистрации ТОС (рис. 8.28).



Рис. 8.28. Порядок создания ТОС

ТОС считается учрежденным с момента регистрации Устава ТОС уполномоченным органом МСУ соответствующего МО. Действующее законодательство предусматривает возможность зарегистрировать ТОС: без присвоения статуса юридического лица – в администрации МО; с присвоением статуса юридического лица в организационно-правовой форме некоммерческой организации (НКО) – в федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном в сфере регистрации некоммерческих организаций, или его территориальном органе. В основном эти две формы отличаются друг от друга количеством возможностей по привлечению средств и объемом отчетности за свою деятельность и привлеченные средства (рис. 8.29).



**Рис. 8.29. Отличие форм ТОС**

Финансовые ресурсы ТОС могут состоять из собственных привлеченных средств, а также из средств, передаваемых ему органами МСУ поселения. Источники финансирования деятельности ТОС: личные средства жителей территории; частные пожертвования; целевое финансирование МО; осуществление хозяйственной деятельности; участие в конкурсах и грантах (для некоммерческих организаций) (рис. 8.30).



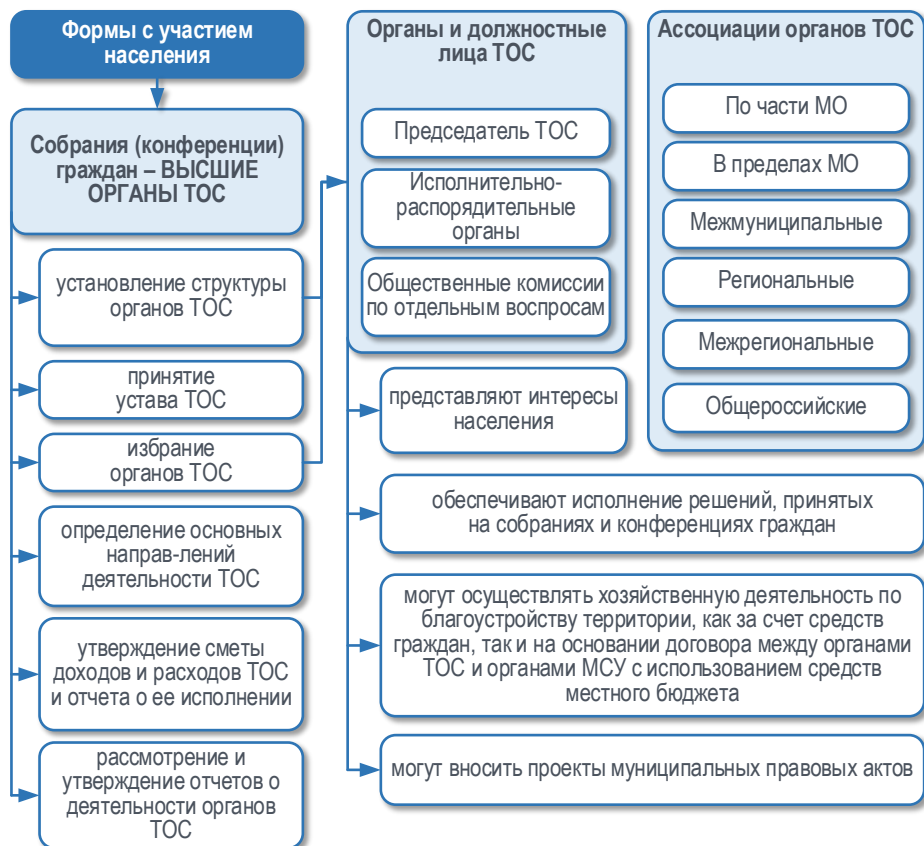
**Рис. 8.30. Источники финансирования деятельности ТОС**

В ТОС могут быть приняты все граждане по месту их жительства на части территории поселения, достигшие 16-летнего возраста, также они могут участвовать в работе собраний и конференций граждан, избирать и быть избранными в органы ТОС. Граждане, не проживающие на территории ТОС, но имеющие на ней на праве собственности недвижимое имущество, уплачивающие налоги, могут принимать участие в работе собрания или конференции с правом совещательного голоса.

ТОС осуществляется непосредственно населением путем проведения собраний и конференций граждан, а также создания органов ТОС (рис. 8.31).

При этом собрания и конференции граждан являются высшими формами управления ТОС. Они проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в год. Их исключительные полномочия:

- установление структуры органов ТОС;
- принятие Устава ТОС, внесение в него изменений и дополнений;
- избрание органов ТОС;
- определение основных направлений деятельности ТОС;
- утверждение сметы доходов и расходов ТОС и отчета о ее исполнении;
- рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов ТОС;
- обсуждение инициативного проекта и принятие решения по вопросу о его одобрении.



**Рис. 8.31. Управление TOS и функции форм управления**

При численности жителей, проживающих на данной территории, достигших 16-летнего возраста, не более 300 чел. проводится собрание граждан, при численности свыше 300 чел. может проводиться конференция. Внеочередное собрание граждан или конференция проводятся по инициативе органов МСУ, TOS или группы граждан, проживающих на соответствующей территории.

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

Функции TOS:

- представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;

- обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях;
- могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами ТОС и органами МСУ с использованием средств местного бюджета;
- вправе вносить в органы МСУ проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами.

Многие путают ТОС с товариществами собственников жилья (ТСЖ). Главное отличие ТСЖ от ТОС в том, что ТОС – это прямая форма народного самоуправления, а ТСЖ – это управляющая компания. ТСЖ создается с целью совместного управления собственниками комплексом недвижимого имущества в многоквартирном доме, для обеспечения эксплуатации этого комплекса и осуществления прав собственности на общее имущество.

Для ТОС предметом деятельности являются инициативы граждан по вопросам местного значения (не связанных только с жилищной сферой). При этом ТОС не может иметь прав собственности ни на имущество МО, ни на имущество граждан, в том числе и общее. Предмет и цели деятельности ТСЖ – реализация частных интересов (рис. 8.32).

<b>ТОС – это прямая форма народного самоуправления</b>	<b>ТСЖ – это управляющая компания</b>
<i>это форма самоорганизации граждан по месту их жительства для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по ВМЗ</i>	<i>это хозяйствующий субъект, управляющая компания, состоящая из собственников жилья</i>
<b>Цель:</b> решать любые вопросы, касающиеся интересов населения	<b>Цель:</b> управлять жилищно-коммунальным комплексом, в который входит жилой дом или группа домов
<b>Условие создания:</b> необходимо образовать инициативную группу, например, в количестве 5 человек из числа граждан проживающих на территории создаваемого ТОС и достигших 16-летнего возраста	<b>Условие создания:</b> необходимо согласие не менее 50% собственников жилья
<b>Участники:</b> В собраниях имеют право участвовать все жители, достигшие 16 лет	<b>Участники:</b> Граждане, проживающие в данных домах, но не являющиеся собственниками, не имеют права голоса и отношения к ТСЖ
<b>Вопросы:</b> Любые вопросы, касающиеся интересов населения (в любых сферах, не связанных только с жилищной сферой)	<b>Вопросы:</b> 1) организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения; 2) создание условий для массового отдыха жителей
<b>Право собственности:</b> Не может осуществлять прав собственности ни на имущество МО, ни на имущество граждан, в том числе и общее	<b>Право собственности:</b> Могут осуществлять права собственности на общее имущество в многоквартирном доме

**Рис. 8.32. Отличие ТОС от ТСЖ**

Предмет и цели деятельности данных организаций существенно различаются. Следовательно, подмена ТОС созданием ТСЖ невозможна, равно как и обратная ситуация.

**Контрольные вопросы к главе 8**

1. Перечислите формы участия в МСУ, при которых принятые решения являются обязательными для исполнения всеми на территории МО.
2. Перечислите формы участия в МСУ, при которых принятые решения не являются обязательными для исполнения, а носят рекомендательный характер.
3. Какова цель проведения местного референдума?
4. Кого избирают на муниципальных выборах?
5. При каких условиях можно отозвать местного депутата?
6. Функции какого органа МСУ осуществляет сход граждан?
7. Кто может выступить с правотворческой инициативой в МО? Что включает в себя эта инициатива?
8. В каких случаях обязательно проводятся публичные слушания? В чем отличие публичных слушаний от общественных обсуждений?
9. В чем отличие конференций граждан от собраний граждан?
10. Для каких целей и на каких территориях создается ТОС?



**Тестовые задания к главе 8****1. Каких должностных лиц избирают на муниципальных выборах?**

- a) депутатов;
- b) главу МО, если он является выборным должностным лицом;
- c) председателя избирательной комиссии;
- d) муниципальных служащих;
- e) a+b.

**2. Какое положение по поводу голосования по отзыву депутата неверное?**

- a) основанием для отзыва депутата могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке;
- b) депутат должен дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств;
- c) депутат считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании;
- d) отзыв депутата не применяется, если он избран по партийным спискам.

**3. Кто может выступать с правотворческой инициативой?**

- a) граждане РФ, проживающие на территории МО;
- b) граждане РФ, проживающие на территории МО, обладающие избирательным правом;
- c) инициативная группа граждан, проживающих на территории МО, обладающих избирательным правом;
- d) должностные лица МСУ.

**4. Отметьте неверный ответ, касающийся обязанностей органов МСУ в отношении правотворческой инициативы граждан.**

- a) органы МСУ обязаны рассмотреть проект муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан;
- b) ОМСУ обязаны принять проект муниципального правового акта, внесенного в порядке правового акта;
- c) органы МСУ обязаны вынести мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта и донести его до сведения инициативной группы граждан;

- d) органы МСУ могут отклонить проект муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан.

**5. Под *ТОС* понимается...**

- a) организация граждан в пределах всей территории МО для решения вопросов местного значения;
- b) самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения;
- c) самоорганизация граждан по месту их жительства для решения вопросов жилищно-коммунального хозяйства с выбором соответствующих членов правления.

**6. В пределах каких территорий может осуществляться *ТОС*?**

- a) сельский населенный пункт, не являющийся поселением;
- b) многоквартирный жилой дом;
- c) подъезд многоквартирного жилого дома;
- d) группа жилых домов;
- e) жилой микрорайон;
- f) все вышеперечисленное;
- g) все вышеперечисленное, кроме а.

**7. Может ли *ТОС* являться юридическим лицом?**

- a) нет, оно является общественной организацией;
- b) да, подлежит обязательной государственной регистрации в форме некоммерческой организации;
- c) может являться, а может не являться.

**8. Назовите *неверный ответ* в отношении отличия органов *ТОС* от органов МСУ.**

- a) наличие органов *ТОС* не носит обязательного характера, а наличие органов МСУ является обязательным;
- b) в отличие от органов МСУ органы *ТОС* имеют законодательно установленный перечень решаемых вопросов;
- c) органы *ТОС* не имеют властных полномочий, хотя и могут наделяться отдельными распорядительными полномочиями по решению муниципальных органов.

**9. Назовите *неверный ответ* в отношении отличия *ТОС* от *ТСЖ*.**

- a) *ТОС* создаются для решения любых вопросов местного значения, а *ТСЖ* – только для управления жилищно-коммунальным комплексом;

- b) ТОС не могут осуществлять прав собственности ни на имущество МО, ни на имущество граждан, в том числе и общее, а ТСЖ могут осуществлять права собственности на общее имущество в многоквартирном доме;
- c) ТОС не могут быть оформлены в виде юридического лица, а ТСЖ обязаны регистрироваться в виде юридического лица;
- d) ТОС могут претендовать на финансирование из местного бюджета, а ТСЖ не могут;
- e) ТОС может создаваться как в подъезде, так и в целом доме, микрорайоне или даже сельском населенном пункте, не являющимся поселением, а ТСЖ может быть только в жилом многоквартирном доме или группе домов.

#### **10. Какова цель проведения публичных слушаний в МО?**

- a) органы МСУ выслушивают мнения населения по вопросам их ведения;
- b) представительный орган или глава МО созывает публичные слушания для обсуждения проектов муниципальных правовых актов;
- c) созываются группой населения (не менее 10% от числа избирателей) для представления своего мнения по вопросам переизбрания выборных должностных лиц и других вопросов.

#### **11. По заслушиванию какого вопроса проведение публичных слушаний является обязательным?**

- a) проекта устава МО, а также правового акта о внесении изменений в устав;
- b) проекта местного бюджета и отчета о его исполнении;
- c) вопросов межевания территории МО;
- d) преобразования МО;
- e) все ответы верны;
- f) все верны кроме c.

#### **12. Являются ли решения, принятые на публичных слушаниях в отношении проектов муниципальных правовых актов, обязательными для исполнения органами МСУ?**

- a) да, для этого и проводятся публичные слушания;
- b) нет, решения, принятые по итогам публичных слушаний, носят рекомендательный характер;
- c) могут носить, а могут и не носить обязательный характер. Это определяется Уставом конкретного МО.

**13. Назовите неверное утверждение в отношении соотнесения собраний граждан и конференций граждан?**

- a) и те и другие проводятся для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов МСУ и должностных лиц;
- b) и те и другие проводятся в ТОС, в частности на них избираются органы ТОС;
- c) на собраниях участвуют все жители, достигшие 16 лет и обладающие избирательным правом, а на конференциях вправе участвовать не все совершеннолетние жители определенной территории, а только их представители;
- d) итоги как собраний, так и конференций подлежат обязательному опубликованию;
- e) среди ответов нет неверного утверждения.

**14. В чем отличие опросов граждан от референдума?**

- a) решение, принятое по итогам референдума, является обязательным для исполнения на территории муниципального образования, а решение, принятое по итогам опроса, носит рекомендательный характер;
- b) опрос значительно проще и дешевле, по сравнению с референдумом;
- c) в референдуме участвуют все жители МО, а опрос проводится по соответствующей группе населения, исходя из цели опроса;
- d) все ответы верны.

**15. Жалоба – это:**

- a) рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов МСУ, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;
- b) просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц;
- c) просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов МСУ и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

### УПРАВЛЕНИЕ КОМПЛЕКСНЫМ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

#### 9.1. Стратегическое управление муниципальным образованием

Для достижения целей управления МО органам МСУ требуются инструменты разработки и реализации управленческих решений эффективного использования имеющихся ресурсов. Таким инструментом является стратегическое планирование и стратегическое управление социально-экономическим развитием МО. Необходимо отметить, что, с одной стороны, социально-экономическое развитие МО должно быть направлено на повышение качества жизни местного населения, с другой – собственное видение развития МО не должно противоречить региональным интересам. Поэтому необходимо обеспечивать баланс интересов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов МСУ, населения и бизнес-сообщества при определении стратегических приоритетов развития МО.

*Стратегическое управление – воздействие субъекта управления на объект управления, которое включает в себя долгосрочное видение развития объекта управления и реализации стратегических решений для достижения этого видения исходя из внутреннего ресурсного потенциала и внешних условий развития объекта управления.*

Применительно к государственному и муниципальному управлению стратегическое управление можно рассматривать в широком и узком смыслах.

*Стратегическое государственное и муниципальное управление в широком смысле – это воздействие государства на население, территорию, общественные процессы с целью достижения долгосрочных приоритетов развития государства,*

обеспечивающих его глобальную конкурентоспособность и сбалансированность.

**Стратегическое государственное и муниципальное управление в узком смысле** – процесс реализации, мониторинга и корректировки конкретной государственной или муниципальной стратегии.

**Стратегия в государственном и муниципальном управлении** – это документ, определяющий долгосрочные цели и задачи развития территориальной социально-экономической системы (ТСЭС) на основе выделения приоритетов и ресурсной базы для их достижения, а также параметров достижения целей и задач для мониторинга реализации стратегии.

Составной частью стратегического управления является стратегическое планирование. Оно регулируется Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г.) (далее – ФЗ-172) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [17].

**Стратегическое планирование** – деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития ТСЭС, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечению национальной безопасности Российской Федерации.

Органы МСУ, а также муниципальные организации являются участниками системы стратегического планирования (рис. 9.1).

К полномочиям органов МСУ в сфере стратегического планирования относятся:

– определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития МО, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

– разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов МСУ;

– мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами МСУ.



**Рис. 9.1. Участники стратегического планирования**

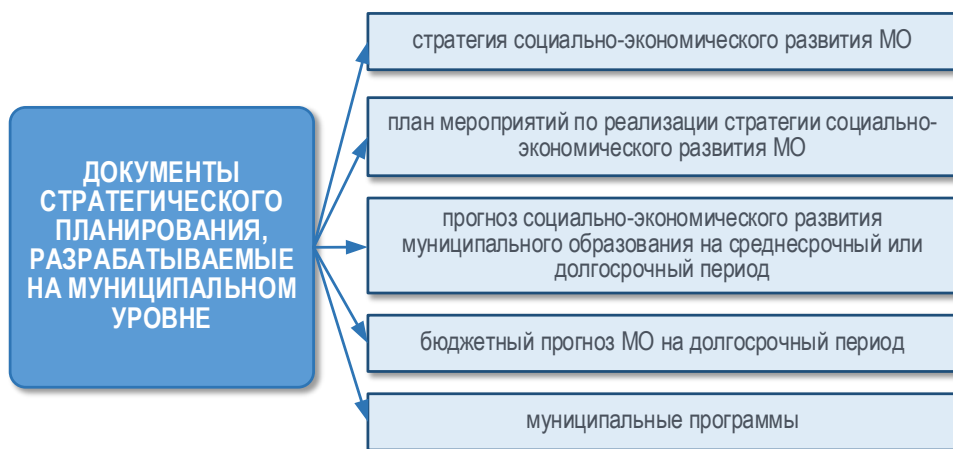
Стратегическое планирование развития МО отличается от привычного управления и планирования не только особенностями объекта, но и необходимостью согласования интересов ключевых субъектов территории – населения и хозяйствующих субъектов, которые непосредственно связаны с данным муниципалитетом и чей потенциал и ресурсы позволяют существенно влиять на его развитие. Поэтому, кроме традиционных, содержательных задач управления, существенное внимание должно уделяться активному привлечению субъектов территории к вопросам МСУ. Это, например, выражается в том, что Стратегии социально-экономического развития МО в обязательном порядке должны быть представлены на публичных слушаниях, а население и иные заинтересованные лица должны иметь возможность высказать свое мнение по поводу их содержания.

В настоящее время на муниципальном уровне реализуются различные стратегические документы – концепции, стратегии (стратегические планы), муниципальные программы социально-

экономического развития, отличающиеся, прежде всего, по содержанию и горизонту планирования развития МО.

Согласно ФЗ-172 к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне МО, относятся:

- стратегия социально-экономического развития МО;
- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития МО;
- прогноз социально-экономического развития МО на среднесрочный или долгосрочный период;
- бюджетный прогноз МО на долгосрочный период;
- муниципальные программы (рис. 9.2).



**Рис. 9.2. Документы стратегического планирования, разрабатываемые на местном уровне**

При этом документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса в МО, разрабатываются, утверждаются (одобряются) и реализуются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. По решению органов МСУ могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться стратегия социально-экономического развития МО и план мероприятий по ее реализации.

При разработке стратегических документов на муниципальном уровне руководствуются общими принципами стратегического управления, адаптированными на местный уровень:

- *принцип преемственности и непрерывности* – разработка и реализация муниципальных стратегических документов не должны



противоречить соответствующим федеральным и региональным документам, а также должны учитывать результаты реализации ранее принятых документов стратегического планирования;

– *принцип сбалансированности* – стратегия МО и муниципальные программы должны быть согласованы и сбалансированы по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации;

– *принцип результативности и эффективности* – выбор способов достижения целей, установленных в стратегических документах МО, должен основываться на необходимости достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов;

– *принцип ответственности* – органы МСУ несут ответственность за своевременность и качество разработки и корректировки документов стратегического планирования и осуществления мероприятий для достижения целей, указанных в стратегических документах;

– *принцип прозрачности (открытости)* – документы стратегического планирования подлежат официальному опубликованию, в том числе на официальных сайтах органов МСУ для ознакомления населения и иных заинтересованных лиц;

– *принцип реалистичности* – при определении целей и задач социально-экономического развития МО органы МСУ должны исходить из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков;

– *принцип ресурсной обеспеченности* – при разработке и утверждении (одобрении) документов стратегического планирования МО должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных этими документами;

– *принцип изменяемости целей* – оценка достижения целей социально-экономического развития МО должна быть обеспечена с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки;

– *принцип соответствия показателей целям* – показатели, содержащиеся в документах стратегического планирования МО, должны соответствовать целям этих стратегических документов;

Стратегия развития МО, разработанная в соответствии с этими принципами, определяет цели социально-экономического развития территории, факторы, механизмы, и методы ее достижения.

В соответствии с теоретико-методологическими подходами к разработке стратегических документов работа над стратегией должна вестись органами МСУ совместно с населением, крупнейшими хозяйствующими субъектами, общественными объединениями, экспертами и др. Она включает в себя несколько этапов (рис. 9.3).



**Рис. 9.3. Этапы работы над стратегией МО**

При этом могут вестись следующие линии работ:

- экспертные работы (сбор и обработка информации, целеполагание, программирование и проектирование);
- стратегические сессии (на каждом из этапов разработки);
- обсуждение в виртуальном пространстве (создание сайта стратегии как площадки для информирования, обратной связи и обсуждения).

Механизм формирования стратегии развития МО предопределяет успех ее реализации и подлежит качественной экспертной оценке с целью своевременной корректировки действий, направленных на повышение эффективности стратегического управления муниципалитетом.

**ПРИМЕР**

Решением Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 19 декабря 2018 г. № 35/2 была утверждена Стратегия социально-экономического развития городского округа город Уфа Республики Башкортостан до 2030 г. [47].

Стратегия включает в себя следующие основные разделы:

- 1) анализ социально-экономического развития;
- 2) стратегическое видение развития до 2030 г.;
- 3) приоритетные направления и проекты социально-экономического развития;
- 4) прогноз социально-экономического развития;
- 5) организационно-экономический механизм управления реализацией стратегии.

В качестве стратегической была определена цель – обеспечить повышение качества жизни населения, уровня развития городского хозяйства, инфраструктуры, социально-экономического развития и стать высокотехнологичным центром компетенций Республики Башкортостан.

В качестве стратегических приоритетов были выделены (рис. 2.2):

- 1) сильная экономика;
- 2) социальный комфорт горожан;
- 3) гармоничное жизненное пространство;
- 4) качественная городская среда;
- 5) эффективная и открытая власть.

## **9.2. Эффективность муниципального управления: принципы и направления оценки**

### **Понятие, факторы и виды эффективности муниципального управления**

В общем виде под эффективностью органов публичного управления можно понимать степень полноты и качества выполнения ими своих функций и задач, степень удовлетворения запросов и потребностей населения [58].

Эффективность муниципального управления является комплексной категорией и представляет собой результат

взаимодействия ряда факторов, которые в конечном итоге влияют на процесс принятия управленческих решений в органах МСУ (рис. 9.4).



**Рис. 9.4. Классификация факторов эффективности муниципального управления [54]**

Эффективность муниципального управления разделяют на:

- 1) *внутреннюю* – организация деятельности органов власти, способствующая повышению качества жизни населения;
- 2) *внешнюю* – степень удовлетворенности населения, проживающего на территории данного МО [54].

По содержанию эффективность муниципального управления также разделяют на:

- 1) *социальную* – качественная оценка деятельности органов МСУ, отражающая соответствие цели органа власти потребностям местного сообщества;

2) *экономическую* – количественная оценка деятельности органов МСУ, отражающая отношение экономического эффекта к затратам в конкретных условиях [64].

### **Методика оценки эффективности деятельности органов МСУ**

Оценка эффективности достижения результатов муниципального управления представляет собой оценку деятельности органов МСУ и муниципальных служащих по реализации вопросов местного значения, отнесенных к их полномочиям и компетенциям.

*Оценка эффективности муниципального управления – это непрерывный процесс оценки деятельности органов МСУ и муниципальных служащих, включающий в себя выбор системы показателей эффективности, разработку стандартов (нормативов и процедур) эффективности, измерение показателей эффективности, сопоставление фактического состояния эффективности с требованиями этих стандартов [64].*

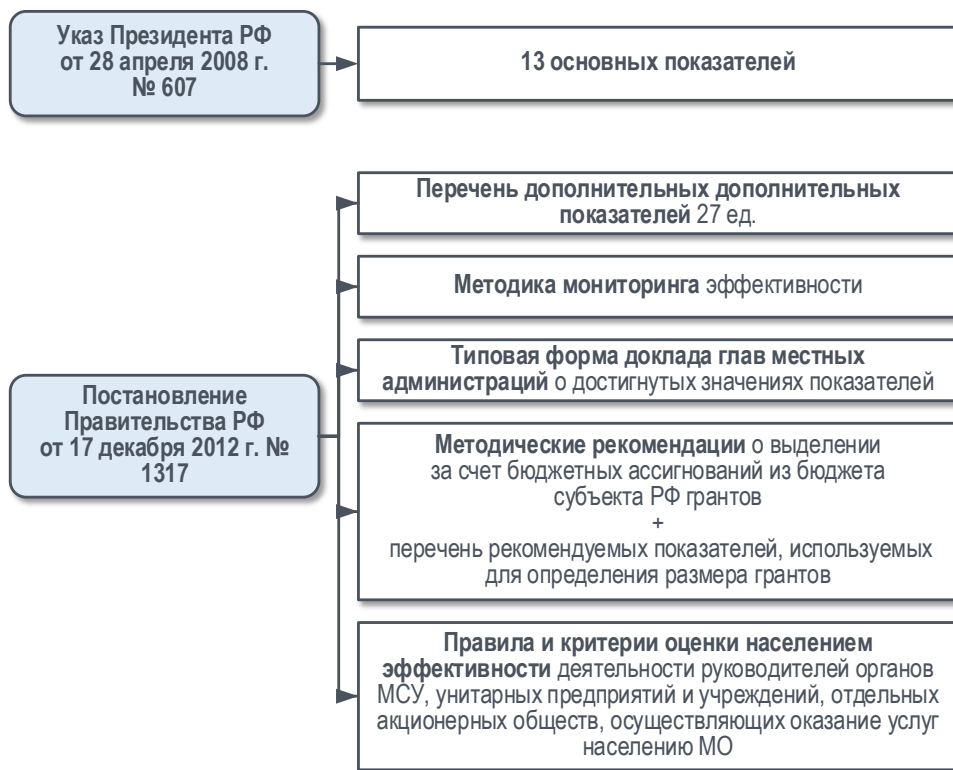
Методика оценки эффективности включает в себя три ключевых элемента: 1) определение *группы факторов*, влияющих на интегральный показатель; 2) определение *критериев* (значений факторов), служащих индикаторами при проведении сравнения; 3) разработка *методов расчета* обобщающих показателей [55].

*Критерии эффективности – это признаки, грани и стороны исследуемого объекта, посредством которых определяются эффективность управления, степень его соответствия потребностям и интересам общества.*

Критерии бывают количественные и качественные. В зависимости от выбранных критериев оценки выделяют различные показатели оценки эффективности деятельности.

Методика оценки эффективности деятельности органов МСУ регламентирована на федеральном и региональном уровне с 2009 г., но только в отношении двух видов МО – городских округов и муниципальных районов.

28 апреля 2008 г. был принят Указ Президента Российской Федерации № 607 (ред. от 11 июня 2021 г.) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» [23], который устанавливает перечень из ключевых показателей, лежащих в основе методики оценки эффективности (рис. 9.5).



**Рис. 9.5. Правовые основы оценки эффективности деятельности органов МСУ в России**

В продолжение данного нормативного правового акта Правительство Российской Федерации разработало перечень дополнительных показателей, форму доклада и необходимые методические материалы, которые утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов

и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [24].

Цели оценки эффективности – выявить сферы, требующие приоритетного внимания региональных и местных властей, а также сформировать комплекс мероприятий по улучшению результативности деятельности органов МСУ.

Предметом оценки являются результаты деятельности органов МСУ в следующих сферах: 1) экономическое развитие; 2) дошкольное образование; 3) общее и дополнительное образование; 4) культура; 5) физическая культура и спорт; 6) жилищное строительство и обеспечение граждан жильем; 7) жилищно-коммунальное хозяйство; 8) организация муниципального управления; 9) энергосбережение и повышение энергетической эффективности. Для каждой сферы установлен свой перечень показателей эффективности (табл. 9.1).

Таблица 9.1

**Перечень показателей эффективности деятельности органов МСУ  
муниципальных районов и городских округов**

№ п/п	Наименование показателя
<b>I. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ</b>	
1.	Число субъектов малого и среднего предпринимательства
2.	Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций
3.	Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на одного жителя
4.	Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории ГО (МР)
5.	Доля прибыльных сельскохозяйственных организаций в их общем числе
6.	Доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения

## Продолжение таблицы 9.1

№ п/п	Наименование показателя
7.	Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром ГО (МР), в общей численности населения ГО (МР)
8.	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата отдельных категорий работников
<b>II. ДОШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ</b>	
9.	Доля детей в возрасте 1-6 лет, получающих дошкольную образовательную услугу и (или) услугу по их содержанию в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях, в общей численности детей 1-6 лет
7.	Доля детей в возрасте 1-6 лет, состоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте от 1-6 лет
8.	Доля муниципальных дошкольных образовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем числе муниципальных дошкольных образовательных учреждений
<b>III. ОБЩЕЕ И ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ</b>	
9.	Исключен.
10.	Доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений (МОУ), не получивших аттестат о среднем (полном) образовании, в общей численности выпускников МОУ
11.	Доля МОУ, соответствующих современным требованиям обучения, в общем количестве МОУ
12.	Доля МОУ, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве МОУ
13.	Доля детей первой и второй групп здоровья в общей численности обучающихся в МОУ
14.	Доля обучающихся в МОУ, занимающихся во вторую (третью) смену, в общей численности обучающихся в МОУ
15.	Расходы бюджета муниципального образования на общее образование в расчете на одного обучающегося в МОУ
16.	Доля детей в возрасте 5-18 лет, получающих услуги по дополнительному образованию в организациях различной организационно-правовой формы и формы собственности, в общей численности детей данной возрастной группы
<b>IV. КУЛЬТУРА</b>	
17.	Уровень фактической обеспеченности учреждениями культуры в ГО (МР) от нормативной потребности



## Продолжение таблицы 9.1

№ п/п	Наименование показателя
18	Доля муниципальных учреждений культуры, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных учреждений культуры
19	Доля объектов культурного наследия, находящихся в муниципальной собственности и требующих консервации или реставрации, в общем количестве объектов культурного наследия, находящихся в муниципальной собственности
<b>V. ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ</b>	
20	Доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом
23.1.	Доля обучающихся, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности обучающихся
<b>VI. ЖИЛИЩНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАЖДАН ЖИЛЬЕМ</b>	
18.	Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя
19.	Площадь земельных участков, предоставленных для строительства в расчете на 10 тыс. человек населения
20.	Площадь земельных участков, предоставленных для строительства, в отношении которых с даты принятия решения о предоставлении земельного участка или подписания протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) не было получено разрешение на ввод в эксплуатацию
<b>VII. ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО</b>	
21.	Доля многоквартирных домов, в которых собственники помещений выбрали и реализуют один из способов управления многоквартирными домами, в общем числе многоквартирных домов, в которых собственники помещений должны выбрать способ управления данными домами
22.	Доля организаций коммунального комплекса, осуществляющих производство товаров, оказание услуг по водо-, тепло-, газо-, электроснабжению, водоотведению, очистке сточных вод, утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов и использующих объекты коммунальной инфраструктуры на праве частной собственности, по договору аренды или концессии, участие субъекта РФ и (или) ГО (МР) в уставном капитале которых составляет не более 25 %, в общем числе организаций коммунального комплекса, осуществляющих свою деятельность на территории ГО (МР)
23.	Доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет
24.	

Окончание таблицы 9.1

№ п/п	Наименование показателя
24	Доля населения, получившего жилые помещения и улучшившего жилищные условия в отчетном году, в общей численности населения, состоящего на учете в качестве нуждающегося в жилых помещениях
<b>VIII. ОРГАНИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ</b>	
25	Доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в общем объеме собственных доходов бюджета МО (без учета субвенций)
26	Доля основных фондов организаций муниципальной формы собственности, находящихся в стадии банкротства, в основных фондах организаций муниципальной формы собственности (на конец года, по полной учетной стоимости)
27	Объем незавершенного в установленные сроки строительства, осуществляемого за счет средств бюджета ГО (МР)
28	Доля просроченной кредиторской задолженности по оплате труда (включая начисления на оплату труда) муниципальных учреждений в общем объеме расходов МО на оплату труда (включая начисления на оплату труда)
25.	Расходы бюджета МО на содержание работников органов МСУ в расчете на одного жителя муниципального образования
26.	Наличие в ГО (МР) утвержденного генерального плана ГО (схемы территориального планирования МР)
27.	Удовлетворенность населения деятельностью органов МСУ ГО (МР)
28.	Среднегодовая численность постоянного населения
<b>IX. ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЕ И ПОВЫШЕНИЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ</b>	
29.	Удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ) в многоквартирных домах
30.	Удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ) муниципальными бюджетными учреждениями
31.	Результаты независимой оценки качества условий оказания услуг муниципальными организациями в сферах культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и иными организациями, расположенными на территориях соответствующих МО и оказывающими услуги в указанных сферах за счет бюджетных ассигнований бюджетов МО (по данным официального сайта для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет")

Для оценки применяются как количественные показатели (например, число субъектов малого и среднего предпринимательства), так и относительные, позволяющие определить значение в расчете на одного жителя или как долю/процент от установленного объема или количества (например, расходы бюджета на содержание работников органов МСУ на расчете на одного жителя МО).

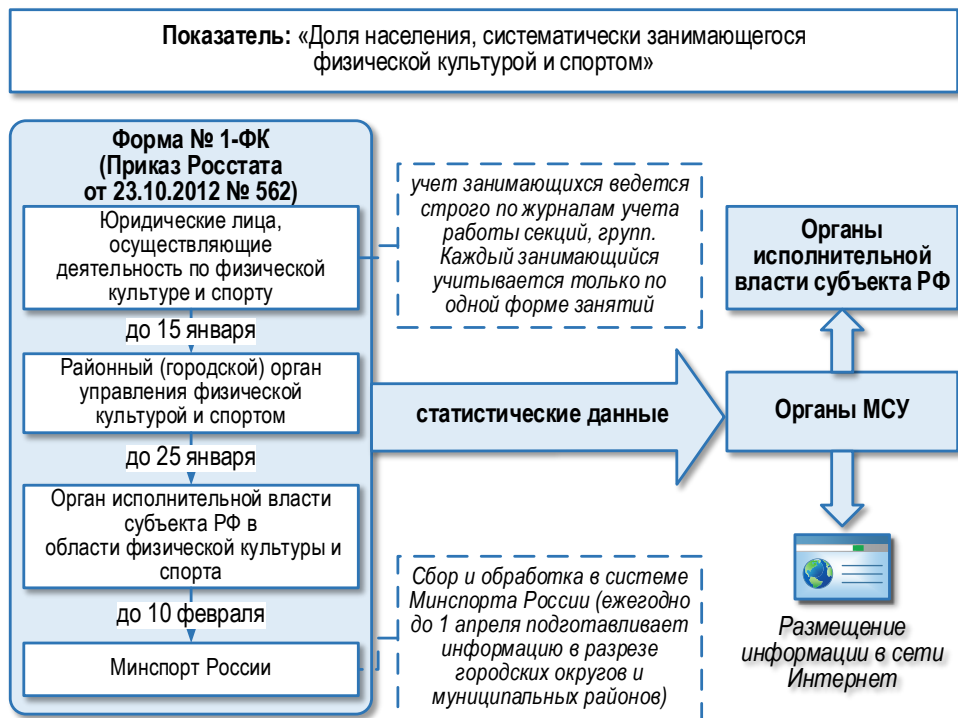
Отдельно необходимо отметить показатель «Удовлетворенность населения деятельностью органов МСУ». Оценка удовлетворенности населения проводится не путем сбора статистических данных с органов и организаций, а посредством проведения опросов с использованием информационно-телекоммуникационных технологий (на официальных сайтах субъекта Российской Федерации и МО).

Перечень показателей установлен таким образом, чтобы выделить сферы, которые напрямую зависят от деятельности местных властей и характеризуют качество и уровень жизни населения, состояние инфраструктуры и социальной сферы территории.

Оценка проводится ежегодно каждым субъектом Российской Федерации в соответствии с установленными в нем требованиями к процессу сбора данных и проведению оценки (рис. 9.6). Помимо показателей, установленных на федеральном уровне, субъекты Федерации могут установить дополнительные показатели оценки эффективности.

Результаты оценки оформляются в виде *Сводного доклада субъекта Российской Федерации о результатах мониторинга эффективности деятельности органов МСУ городских округов и муниципальных районов, расположенных в границах субъекта Российской Федерации*.

По результатам ежегодной оценки в каждом субъекте Федерации выявляются МО – лидеры, в отношении которых принимается решение о выделении грантов в форме межбюджетных трансфертов из бюджета субъектов Российской Федерации в целях содействия и поощрения дальнейшего развития территорий.



**Рис. 9.6. Пример процесса сбора данных по одному показателю эффективности деятельности органов МСУ**

### ПРИМЕР



В целях реализации оценки эффективности органов МСУ в Республике Башкортостан принят Указ Главы от 04 апреля 2016 г. № УГ-72 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления Республики Башкортостан» [35], регламентирующий работу по оценке эффективности деятельности органов МСУ в регионе.

Мониторинг эффективности деятельности органов МСУ Республики Башкортостан за 2020 г. осуществлен на основе 41 показателя в разрезе трех групп:

1) муниципальные районы с административным центром – сельское поселение; 2) муниципальные районы с административным центром – городское поселение; 3) городские округа.

**Комплексная оценка для определения получателей грантов за достижение наилучших значений показателей деятельности органов**

*МСУ городских округов и муниципальных районов Республики Башкортостан рассчитывается по 11 показателям, установленным Указом Главы № УГ-72. При этом оцениваются изменения значений темпа роста и объема показателей эффективности за трехлетний период.*

### **Эффективность деятельности муниципальных служащих**

На сегодняшний день среди ученых и практиков в сфере муниципального управления еще не выработан единый подход как к определению самой категории эффективности деятельности муниципальных служащих, так и к методике проведения ее оценки. В большинстве органов МСУ оценка эффективности профессиональной деятельности муниципальных служащих проводится в форме аттестации и квалификационного экзамена и воспринимается как простая формальность, практически не влияет на оплату труда муниципальных служащих и, соответственно, на эффективность их деятельности.

Наибольшую сложность представляет определение понятия эффективности муниципального служащего, поскольку классическое определение эффективности как соотношения результата и затрат для деятельности служащих не подходит.

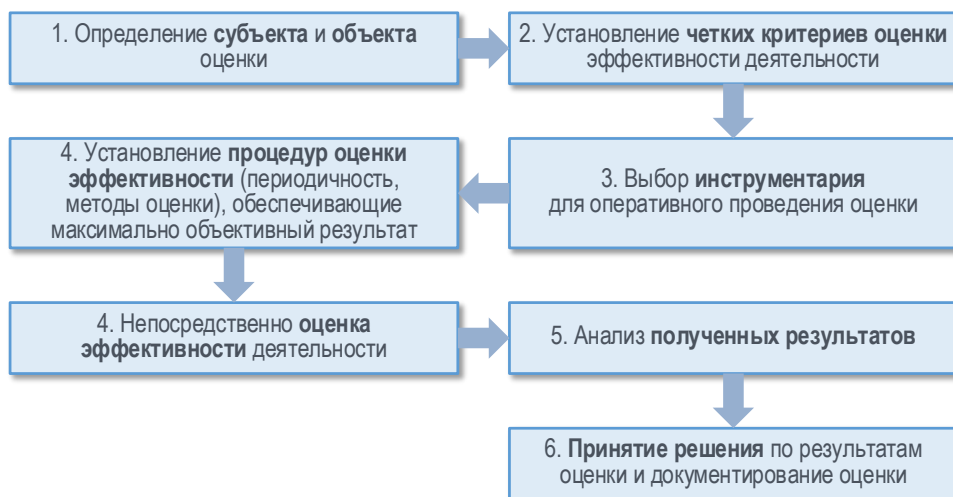
Чаще всего в качестве эффективности служащих рассматриваются:

- 1) объем выполненных работ за определенный период времени;
- 2) результативность труда как соответствие поставленных целей и достигнутых результатов;
- 3) качество выполненной работы.

Именно эти показатели лежат в основе процесса оценки эффективности деятельности муниципальных служащих.

***Оценка эффективности деятельности муниципальных служащих** – это процесс определения эффективности их деятельности за конкретный период времени в ходе реализации целей и задач органа местного самоуправления, его структурного подразделения в соответствии с их компетенцией, позволяющий получить существенную значимую информацию для принятия дальнейших управленческих решений [70].*

Оценка эффективности деятельности муниципальных служащих представляет собой процесс, включающий ряд этапов (рис. 9.7), среди которых наибольшую сложность представляет первый (определение объекта оценки) и второй (установление критериев оценки).



**Рис. 9.7. Основные этапы оценки эффективности деятельности**

На сегодняшний день существует большое число подходов и методик оценки, использующих различные основополагающие критерии (экономичность, эффективность, качество, результативность), что не позволяет разработать и использовать единую для всех методику. Можно привести ряд примеров субъектов Российской Федерации и МО, в которых предлагаются собственные критерии и показатели эффективности деятельности муниципальных служащих.

#### **ПРИМЕР**



*В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в 2013 г. разработаны **Методические рекомендации по оценке эффективности деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих Ханты-Мансийского автономного округа – Югры** [70].*

*В данном документе предлагаются следующие критерии эффективности:*

- 1. Качественное и своевременное выполнение функциональных*

обязанностей.

1.1. Своевременность выполнения обязанностей.

1.2. Качество выполнения обязанностей включает:

1) непосредственно уровень качества выполнения работы;

2) уровень самостоятельности выполнения обязанностей;

3) сложность выполненных задач.

2. Качественное и своевременное выполнение планов работы, нормативных правовых актов.

3. Квалифицированное в установленный срок рассмотрение заявлений, писем, жалоб организаций и граждан.

4. Проявленная инициатива в выполнении должностных обязанностей.

5. Соблюдение служебной дисциплины, умение организовать работу, эмоциональная выдержка, бесконфликтность.

## **ПРИМЕР**



В Ростовской области в 2013 г. разработаны **Методические рекомендации по формированию показателей результативности и методики оценки профессиональной деятельности муниципальных служащих [71]**.

В данном документе предлагаются следующие показатели:

### **I. Показатели эффективности:**

1.1. Использование в процессе работы методов планирования.

1.2. Соответствие содержания выполненных работ нормативно установленным требованиям (регламенты, стандарты, нормы и т.д.).

1.3. Широта использования профессиональных знаний при выполнении работ.

1.4. Использование в процессе работы автоматизированных средств обработки информации.

1.5. Способность устанавливать и поддерживать деловые взаимоотношения.

1.6. Интенсивность работы.

1.7. Инновационность в работе.

### **II. Показатели результативности:**

2.1. Своевременность выполнения работ в соответствии с должностными обязанностями.

2.2. Количество выполненных работ:

– высокой степени сложности;

- средней степени сложности;
- минимальной степени сложности.

В целом можно отметить, что все показатели эффективности деятельности муниципальных служащих можно разделить [81]:

1) *показатели результативности* (например, квалифицированное в установленный срок рассмотрение заявлений, писем, жалоб организаций и граждан, количество выполненных работ);

2) *показатели функциональности* (например, наличие дисциплинарных взысканий, наличие нарушений правил внутреннего трудового распорядка, кодекса этики);

3) *показатели компетентности* (например, использование в процессе работы автоматизированных средств обработки информации, способность устанавливать и поддерживать деловые взаимоотношения).

Для решения проблемы отсутствия единого подхода к оценке эффективности деятельности муниципальных служащих можно использовать общепризнанные методы оценки персонала, разработанные и применяемые в России и за рубежом (табл. 9.2).

Таблица 9.2

### Методы оценки эффективности деятельности служащих

Наименование метода	Представление метода, используемые показатели	Содержание метода
Метод управления по целям (МВО)	Таблица реализации плана	Определение цели как базы для расчета эффективности деятельности по достижению поставленной цели
Метод шкалы графического рейтинга	Лепестковая диаграмма	Проставление оценки для каждого фактора из списка как вид описания работника
Метод вынужденного выбора	Выбор лучшего из альтернативных вариантов	Отбор по наибольшему соответствию характеристик работника, необходимых для выполнения поставленных задач
Описательный метод	Таблица качеств с указанием принадлежности к определенному лицу или лицам	Описание положительных и отрицательных черты служащего



## Продолжение таблицы 9.2

Наименование метода	Представление метода, используемые показатели	Содержание метода
Метод анкет и сравнительных анкет	Бланк с открытыми, закрытыми вопросами	Набор вопросов, оценивающих работника на основе рейтинга
Метод решающих ситуаций	Список описания возможного поведения с возможностью указания соответствия	Список описаний правильного и неправильного поведения работника и опрос в соответствии с этим списком, как поступит последний в проблемной ситуации
Метод шкалы рейтинговых поведенческих установок	К описанию поведения присваивается балл значимости (желательности свершения)	На основании решающих ситуаций выводятся характеристики результативности труда
Метод наблюдения за поведением	Акцент ставится на количестве случаев проявления специфического поведения в решающих ситуациях	Наблюдение и оценка поведения служащего в решающих ситуациях
Ключевые показатели эффективности (КПЭ)	Интегральный показатель эффективности деятельности	Набор основных показателей, характеризующих наиболее существенные факторы эффективности
Метод 360 градусов	В опросе участвуют как сам служащий, так и его окружение	Опрос о том, насколько соответствует сотрудник занимаемой должности

Таким образом, существующие методы оценки эффективности деятельности служащих пока далеки от совершенства, проблема заключается еще и в том, что разработка объективных критериев и методов оценки для разных категорий служащих является трудоемким процессом, требующим больших затрат времени.

### 9.3. Межмуниципальное сотрудничество

На сегодняшний день нет единого понятия и мнения о содержании межмуниципального сотрудничества. Это связано, в первую очередь, с тем, что в ФЗ-131 не установлено официальное определение, в тексте закона есть ст. 8 «Межмуниципальное сотрудничество», а также одноименная глава 9, однако ни в них, ни в ст. 2 «Основные термины и понятия» не представлен понятийный аппарат по межмуниципальному сотрудничеству.

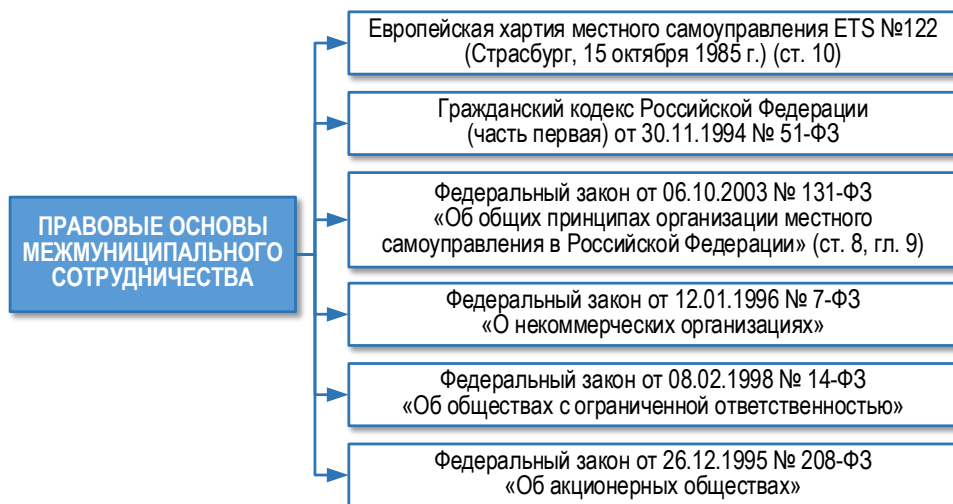
В большинстве работ по МСУ под межмуниципальным сотрудничеством понимают исключительно систему его законодательно закрепленных форм – советов и объединений МО, межмуниципальных хозяйственных обществ и некоммерческих организаций. Другие авторы в качестве межмуниципального сотрудничества рассматривают систему взаимодействия органов МСУ МО. Однако можно сказать, что все авторы сходятся во мнении, что межмуниципальное сотрудничество – это совместная деятельность органов МСУ МО, направленная на достижение эффективного развития их территорий.

*Межмуниципальное сотрудничество – это механизм объединения усилий муниципалитетов с целью совместного решения каких-либо общих задач.*

Развитие межмуниципального сотрудничества невозможно без создания соответствующей правовой базы, которая должна включать нормы не только муниципального, но и гражданского, административного и ряда других отраслей права.

#### **Правовые основы организации межмуниципального сотрудничества**

Правовые основы организации межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации включают в себя ряд нормативных правовых актов (рис. 9.8).



**Рис. 9.8. Правовые основы межмуниципального сотрудничества**

Согласно ст. 10 Европейской Хартии о местном самоуправлении местные органы имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в установленных законом пределах объединяться с другими органами МСУ для выполнения задач, представляющих общий интерес.

Гражданский кодекс Российской Федерации содержит перечень организационно-правовых форм, в рамках которых возможна реализация межмуниципального сотрудничества, а также особенности участия в совместных организациях органов МСУ и использования имущества МО.

ФЗ-131 является основным законом, регулирующим межмуниципальное сотрудничество, в котором имеется отдельная глава, которая содержит нормы, регулирующие создание и функционирование различных видов межмуниципальных организаций (советы МО субъектов Федерации, Общероссийское объединение МО, межмуниципальные организации, некоммерческие организации МО).

Федеральный закон Российской Федерации от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [15] посвящен особенностям гражданско-правового положения некоммерческих организаций отдельных организационно-правовых форм, видов и

типов, среди которых стоит выделить те, в создании которых могут принимать участие органы МСУ в рамках межмуниципального сотрудничества: автономные некоммерческие организации (АНО) и фонды.

Федеральные законы Российской Федерации от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» [19] и от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» [18] раскрывают особенности участия органов МСУ в учреждении и функционировании обществ, а также возможности использования муниципального имущества.

Отдельно необходимо отметить роль подзаконных актов, поскольку именно они конкретизируют нормы федеральных законов по отдельным аспектам осуществления межмуниципального сотрудничества. Так, Постановление Правительства от 27 января 2012 г. № 33 «Об участии представителей Российской Федерации в органах управления автономной некоммерческой организации» регулируют особенности участия органов МСУ в органах управления АНО.

### **Цели межмуниципального сотрудничества**

Цели межмуниципального сотрудничества довольно обширны и различаются в связи с удовлетворением различных потребностей МО в ходе сотрудничества: потребности в интеграции и кооперации, в экономии ресурсов, в устранении разногласий между МО, в отстаивании прав и интересов, в получении консультативной помощи.

Определение целей и форм межмуниципального сотрудничества относится к компетенции органов МСУ. При этом большинство муниципалитетов в качестве основной цели определяют объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов МО для совместного решения вопросов местного значения (рис. 9.9).

МО для осуществления своей деятельности обладают различными видами ресурсов: материальными, финансовыми, правовыми, организационными, включая кадровые. Рассматривать можно объединение любых из данных ресурсов, однако по каждому из них существуют свои риски и ограничения, которые необходимо учитывать при принятии решений о межмуниципальном сотрудничестве.



Рис. 9.9. Цели межмуниципального сотрудничества (ММС)

При этом межмуниципальное сотрудничество, несмотря на преимущества, ограничено рядом факторов организационного и правового характера и не может являться универсальным способом решения всех проблем. К особенностям его реализации можно отнести следующие:

- высокий риск потери контроля над качеством решения вопросов местного значения, передаваемых хозяйствующим субъектам, что определяет необходимость разработки механизма обеспечения прав и интересов всех участников;
- различия в мотивации к сотрудничеству в зависимости от исходного уровня социально-экономического развития, ресурсной (финансовой) обеспеченности МО;
- риск утери равных партнерских отношений, когда одно МО начинает занимать доминирующее положение, навязывая свои интересы другому МО;
- необходимость согласования интересов не только органов МСУ разных МО, но и других экономических агентов территорий: населения и хозяйствующих субъектов.

### Виды и формы межмуниципального сотрудничества

Под видом межмуниципального сотрудничества понимается классификация по какому-либо признаку. Основные существующие в Российской Федерации виды межмуниципального сотрудничества вытекают из ФЗ-131.

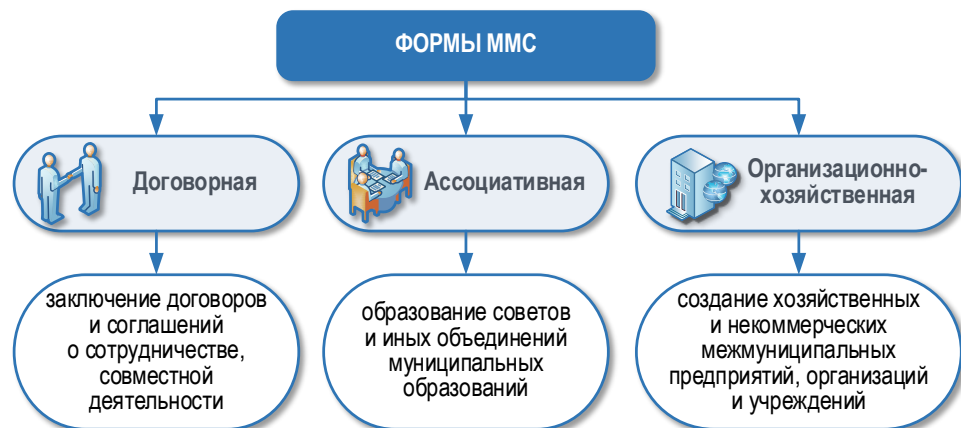
Одной из классификаций является разделение муниципального сотрудничества по территориальным масштабам (рис. 9.10).



Рис. 9.10. Классификация межмуниципального сотрудничества

Под **формой межмуниципального сотрудничества** понимается организационное и правовое выражение кооперационных и интеграционных связей, складывающихся между МО [73].

Согласно ФЗ-131 формы межмуниципального сотрудничества можно классифицировать на следующие (рис. 9.11).



**Рис. 9.11. Формы межмуниципального сотрудничества**

Анализ зарубежной практики межмуниципального сотрудничества (табл. 9.3) позволяет выделить следующие подходы: концепции делегирования полномочий, слабого взаимодействия, партнерского сотрудничества, проектного сотрудничества и совместного управления [52].

Таким образом, в зарубежной практике институт межмуниципального сотрудничества получил широкое применение в основном с использованием контрактных и договорных механизмов, благодаря чему формируются партнерские взаимоотношения между муниципалитетами.

Таблица 9.3

**Анализ международного опыта межмуниципального сотрудничества [79]**

Форма межмуниципального сотрудничества	Характеристика	Сфера деятельности	Страна
Совместные администрации	Объединенные органы управления во главе совета директоров из представителей муниципалитетов. Персонал нанимается в одном из муниципалитетов	Контроль над пищевыми продуктами, создание рабочих мест, организация общественного транспорта и т.д.	Дания, Германия

Продолжение таблицы 9.3

Форма межмуниципального сотрудничества	Характеристика	Сфера деятельности	Страна
Соглашения о передаче полномочий от муниципалитета муниципалитету	Передача полномочий происходит с финансированием при взаимодействии крупного города и небольшого муниципалитета	Сферы муниципальной деятельности не ограничены	Германия
Объединение муниципалитетов в союзы (ассоциации)	1) взаимодействие в политическом аспекте; 2) кооперации для совместного решения вопросов местного значения в сферах управления и экономики	1) политическая сфера деятельности; 2) сфера муниципальной деятельности не ограничена	Германия
Компания с ограниченной ответственностью (КОО), ООО	КОО и ООО – коммерческие предприятия закрытого типа с совместной долевой собственностью, уставной капитал которых формируется из взносов муниципалитетов-участников	Переработка отходов нефти и химической продукции, все виды страхования от убытков муниципалитетов	Болгария, Дания
Покупка услуг одним муниципалитетом у другого	Цены устанавливаются в рамках переговоров и заключения соглашения о межмуниципальном взаимодействии	Покупка услуг социальных учреждений при условии, что для их предоставления не была создана межмуниципальная служба	Дания
Межмуниципальные советы	Осуществляют самостоятельные финансовые и административные органы	Создание сети больниц и санаториев, водоснабжения, защиты детей	Финляндия
Сообщества (коммуны, агломерации, городские сообщества)	Степень самостоятельности сообществ повышается от сообществ коммун к городским сообществам	Разработка и реализация совместных проектов развития	Франция, Австралия, Испания и др.



**Отечественный опыт осуществления** организационно-хозяйственной и договорной форм межмуниципального сотрудничества представлен на рисунке 9.12.



**Рис. 9.12. Российский опыт межмуниципального сотрудничества**

Опыт межмуниципального сотрудничества в субъектах Федерации показывает, что наибольшие потребности в создании организационно-хозяйственной и договорной формы у МО возникают в тех сферах муниципального хозяйства и оказания муниципальных услуг, которые требуют больших объемов инвестиций и которые невозможно решить за счет средств местного бюджета.

#### **Ассоциативная форма межмуниципального сотрудничества**

Представляет собой образование советов и иных объединений МО. Цели ассоциативной формы межмуниципального сотрудничества – организация взаимодействия органов МСУ, выражение и защита общих интересов МО, в том числе

представление указанных интересов в федеральных органах государственной власти и организации сотрудничества МО Российской Федерации с международными организациями и иностранными юридическими лицами.

В рамках ассоциативной формы реализуются как прямо регламентированные ФЗ-131 варианты взаимодействия, так и варианты, способ реализации которых хотя и допускается законом, но требует дополнительной детализации со стороны самих участников. Так, в соответствии с положениями ст. 66, 67 ФЗ-131 в каждом субъекте Российской Федерации предусматривается образование советов МО субъекта Федерации, помимо этого может быть образовано единое общероссийское объединение МО [9].

По состоянию на 2020 г., во всех субъектах Российской Федерации созданы организации межмуниципального сотрудничества – советы МО субъектов Российской Федерации, в которых состоит подавляющее большинство (около 21,6 тыс.) МО страны [60].

#### **ПРИМЕР**



*В Республике Башкортостан действует Ассоциация «Совет муниципальных образований Республики Башкортостан».*

*Основными целями Ассоциации в соответствии с Уставом являются:*

- 1) содействие развитию МСУ в Республике Башкортостан, его экономических, правовых, организационных и территориальных основ;*
- 2) выражение и защита общих интересов МО Республики Башкортостан;*
- 3) развитие межмуниципального сотрудничества;*
- 4) организация взаимодействия органов МСУ МО, являющихся членами Совета, между собой и с органами государственной власти, с Ассоциацией «Общероссийский конгресс муниципальных образований», другими организациями;*
- 5) организация взаимодействия МО Республики Башкортостан с МО других субъектов Российской Федерации.*

*Для достижения своих целей Совет решает следующие задачи:*

- осуществляет сбор, изучение и анализ информации по вопросам организации и осуществления МСУ;*
- оказывает методическую и консультативную помощь органам МСУ в сфере решения вопросов местного значения и организации межмуниципального сотрудничества;*
- оказывает юридическую помощь на безвозмездной основе органам*

*МСУ, гражданам и некоммерческим организациям, занимающимся вопросами МСУ;*

*– осуществляет деятельность по консультированию в сфере МСУ и муниципальной деятельности;*

*– осуществляет деятельность в области добровольчества (волонтерства) на местном уровне;*

*– содействует подготовке и переподготовке кадров органов МСУ, муниципальных служащих, депутатов и выборных должностных лиц органов МСУ, в том числе в форме проведения оценки уровня их знаний законодательства Российской Федерации и Республики Башкортостан;*

*– другие задачи.*

### **Договорная форма сотрудничества**

Представляет собой заключение соглашений и договоров о сотрудничестве, совместной деятельности. МО объединяют усилия в целях согласования собственных интересов, координации деятельности органов МСУ, решения вопросов местного значения, оказания муниципальных услуг. В соответствии со ст. 8 части 4 ФЗ-131 в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения органы МСУ могут заключать договоры и соглашения.

Данная форма межмуниципального сотрудничества находит применение в разных сферах общественных отношений: культурный обмен, обмен опытом, информационный обмен, создание коллегиальных органов без образования юридического лица.

Одной из разновидностей договорной формы можно назвать соглашения о передаче осуществления части полномочий за счет межбюджетных трансфертов. В настоящее время она регулируется на основании ст. 15 части 4 ФЗ-131, в соответствии с которой органы МСУ отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами МСУ муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

### **Организационно-хозяйственное сотрудничество**

Создание хозяйственных и некоммерческих межмуниципальных организаций необходимо для объединения ресурсов

муниципалитетов, снижения расходов на исполнение отдельных муниципальных функций и услуг, создания юридических лиц. В некоторых случаях такую форму называют **межмуниципальной кооперацией**. Ее цель – объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения.

В соответствии с положениями ФЗ-131 МО могут стать учредителями хозяйственных обществ (в форме непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью) и некоммерческих организаций (в форме автономных некоммерческих организаций и фондов). Учредителями таких межмуниципальных организаций не могут выступать никакие лица, кроме представительных органов МО (табл. 9.4).

Таблица 9.4

#### Характеристика форм организации межмуниципальных организаций

Критерий	Межмуниципальные хозяйственные общества	Некоммерческие организации МО
Нормативно-правовое регулирование	ФЗ-131 (ст. 68), ГК РФ, ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», ФЗ «Об акционерных обществах»	ФЗ-131 (ст. 69), ГК РФ, ФЗ «О некоммерческих организациях»
Цель создания	Совместное решение вопросов местного значения	В ФЗ-131 не указана
Организационно-правовая форма	– непубличное акционерное общество; – общество с ограниченной ответственностью	– автономные некоммерческие организации; – фонды
Учредитель	Представительные органы МО	Представительные органы МО

Возможные конкретные формы межмуниципальной кооперации обусловлены перечнем вопросов местного значения, установленных для каждого вида МО главой 3 ФЗ-131.

В целом можно сделать вывод, что наибольшие потребности в межмуниципальной кооперации у муниципалитетов:

– в сферах муниципального хозяйства и оказания муниципальных услуг, которые требуют больших объемов инвестиций;

– в сферах, в которых невозможно решить за счет средств местного бюджета.

### Организация межмуниципальной кооперации

Особую роль в развитии института межмуниципального сотрудничества занимает определение эффективных организационных структур взаимодействия. На основании анализа форм межмуниципального сотрудничества, используемых в международной практике, исследователями предлагаются новые формы, которые обеспечивают совместную реализацию полномочий и формирование межмуниципальных объединений с отдельными органами управления, бюджетом и др. К таким формам можно отнести следующие [52].

*Межмуниципальный целевой союз* создается для решения определенных задач муниципального управления, которые выходят за рамки возможностей отдельных МО. Данная форма сотрудничества осуществляется, как правило, в рамках конкретного полномочия (рис. 9.13).

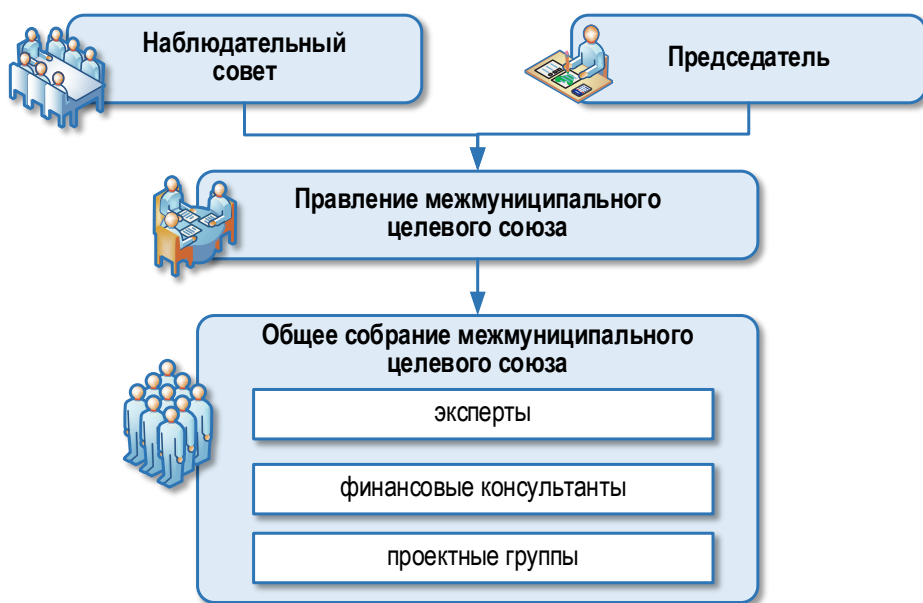


Рис. 9.13. Органы управления в межмуниципальном союзе

Межмуниципальная проектная группа создается для выполнения конкретного совместного проекта (рис. 9.14).



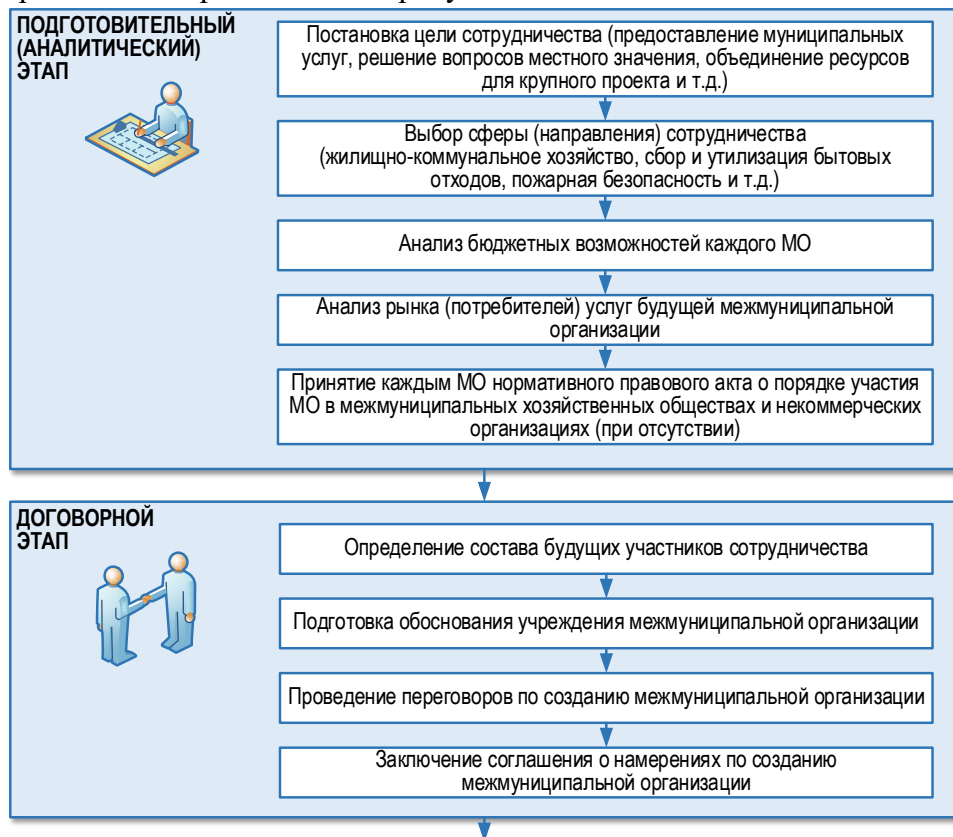
Рис. 9.14. Органы управления в межмуниципальной проектной группе

Создаваемые органы управления в структурах взаимодействия МО должны формироваться в рамках муниципального и гражданского законодательства. Согласно рекомендациям, предлагаемому Агентством по социально-экономическому развитию агломерацией, для взаимодействия МО можно применить следующие основные организационно-правовые формы:

- ассоциация МО;
- автономная некоммерческая организация, учреждаемая субъектом Российской Федерации;
- ассоциация и автономная некоммерческая организация;
- автономная некоммерческая организация, учреждаемая ассоциацией МО и субъектом Федерации;
- автономная некоммерческая организация, учреждаемая МО и субъектом Федерации.

Прежде чем приступить к учреждению межмуниципальной организации требуется на уровне каждого МО разработать рамочный муниципальный правовой акт – *о порядке участия муниципального образования в межмуниципальных хозяйственных обществах и некоммерческих организациях*. Поскольку, согласно ФЗ-131, учреждение межмуниципальной организации является исключительным полномочием представительного органа МО, то таким муниципальным актом будет являться *решение представительного органа*.

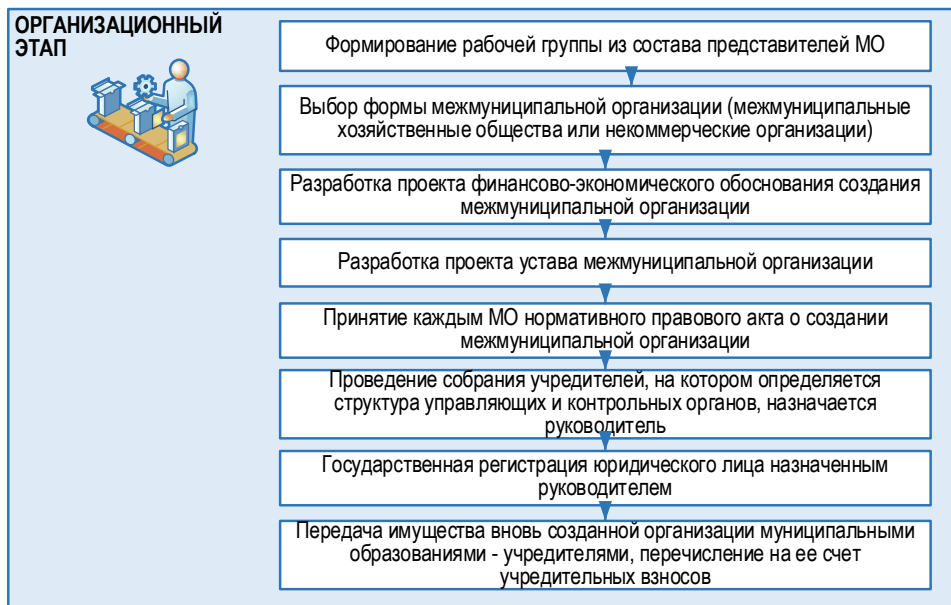
В целом общий алгоритм создания межмуниципальной организации представлен на рисунках 9.15-9.16.



**Рис. 9.15. Примерный алгоритм учреждения межмуниципальной организации (подготовительный и договорной этапы)**

Таким образом, перспективы и механизмы межмуниципального сотрудничества в настоящее время стали предметом широкого обсуждения как в органах государственной власти и МСУ, так и среди иных заинтересованных субъектов региональной и муниципальной политики. Как показывает практика, одним из механизмов повышения эффективности деятельности органов МСУ может стать объединение различных видов ресурсов на основе межмуниципального сотрудничества.

Взаимодействие МО в различных правовых формах в последние годы получило достаточное распространение. Вместе с тем, несмотря на положительный эффект межмуниципального сотрудничества, подобное взаимодействие в настоящее время имеет достаточно ограниченное распространение.



**Рис. 9.16. Примерный алгоритм учреждения межмуниципальной организации (организационный этап)**

Обусловлено это, в первую очередь, дискуссионностью вопросов, связанных с порядком организации межмуниципального сотрудничества, сферами его реализации, а также нормативным правовым регулированием указанного взаимодействия. В особенности много проблем в части развития такой формы межмуниципального сотрудничества как межмуниципальная кооперация, которая охватывает все формы хозяйственного сотрудничества между МО.



**Контрольные вопросы к главе 9**

1. Являются ли органы МСУ участниками стратегического планирования?
2. Какие документы стратегического планирования принимаются на муниципальном уровне?
3. Что относится к полномочиям органов МСУ в сфере стратегического планирования?
4. Какие принципы стратегического планирования применяются на муниципальном уровне?
5. Какие основные этапы работы над стратегией МО?
6. Как осуществляется учет эффективности достижения результатов муниципального управления?
7. Какие существуют методы оценки эффективности деятельности служащих?
8. В чем заключаются цели межмуниципального сотрудничества?
9. Каковы виды и формы межмуниципального сотрудничества?
10. Какая из форм межмуниципального сотрудничества является наиболее распространенной в Российской Федерации?

### **Тестовые задания к главе 9**

#### **1. Что такое стратегия в государственном и муниципальном управлении?**

- a) план достижения оперативных и текущих задач территориальной социально-экономической системы;
- b) документ, определяющий долгосрочные цели и задачи развития территории на основе выделения приоритетов и ресурсной базы для достижения этих приоритетов, а также параметров достижения целей и задач для мониторинга реализации стратегии;
- c) документ стратегического прогнозирования целевых индикаторов развития РФ, субъектов РФ и МО.

#### **2. Стратегическое планирование – это:**

- a) деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию и прогнозированию социально-экономического развития территориальных социально-экономических систем, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления;
- b) деятельность участников стратегического планирования по планированию и программированию социально-экономического развития территориальных социально-экономических систем, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления;
- c) оба ответа верны.

#### **3. Что означает программно-целевой принцип стратегического планирования для МО?**

- a) согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам;
- b) участники стратегического планирования несут ответственность за своевременность и качество разработки и корректировки документов стратегического планирования;
- c) документы стратегического планирования подлежат официальному опубликованию;
- d) разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации муниципальных программ для достижения приоритетов и целей развития МО.

**4. Могут ли муниципальные организации быть участниками стратегического планирования?**

- a) нет, только органы МСУ;
- b) да, в любом случае согласно Федеральному закону №172-ФЗ;
- c) да, но в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами.

**5. Какой из нижеперечисленных документов стратегического планирования не разрабатывается на муниципальном уровне?**

- a) стратегия национальной безопасности МО;
- b) стратегия социально-экономического развития МО;
- c) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития МО.

**6. К какому этапу разработки муниципальной стратегии относится следующее: «... проводится анализ экономического развития муниципального района (городского округа) Республики Башкортостан, выполняется комплексный анализ динамики и определяются факторы экономического роста, а также ключевые проблемы социально-экономического развития»?**

- a) организационно-подготовительный этап;
- b) аналитический этап;
- c) этап целеполагания и проектирования;
- d) этап обсуждения Стратегии;
- e) этап утверждения Стратегии;
- f) нет верного ответа, все этапы предусмотрены Методическими рекомендациями.

**7. Внутренняя эффективность муниципального управления – это:**

- a) оценка деятельности органов МСУ, отражающая организацию деятельности органов власти, способствующую повышению качества жизни населения;
- b) оценка деятельности органов МСУ, отражающая степень удовлетворенности населения, проживающего в МО;
- c) качественная оценка деятельности органов МСУ, отражающая соответствие цели органа власти потребностям местного сообщества;
- d) количественная оценка деятельности органов МСУ, отражающая отношение экономического эффекта к затратам в конкретных условиях.

**8. Социальная эффективность муниципального управления – это:**

- a) оценка деятельности органов МСУ, отражающая организацию деятельности органов власти, способствующую повышению качества жизни населения;
- b) оценка деятельности органов МСУ, отражающая степень удовлетворенности населения, проживающего в МО;
- c) качественная оценка деятельности органов МСУ, отражающая соответствие цели органа власти потребностям местного сообщества;
- d) количественная оценка деятельности органов МСУ, отражающая отношение экономического эффекта к затратам в конкретных условиях.

**9. К организационным факторам эффективности муниципального управления относится:**

- a) устойчивость государственного управления;
- b) финансовая самостоятельность МСУ;
- c) правовая обеспеченность и грамотность сотрудников органов МСУ;
- d) качество и оценка работы органов МСУ;
- e) качество кадровой базы органов МСУ.

**10. Какая сфера МСУ отсутствует в методике оценки эффективности деятельности органов МСУ муниципальных районов и городских округов РФ:**

- a) экономическое развитие;
- b) дошкольное образование;
- c) культура;
- d) жилищно-коммунальное хозяйство;
- e) межмуниципальное сотрудничество;
- f) энергосбережение и повышение энергетической эффективности.

**11. Какой показатель можно отнести к группе показателей результативности деятельности муниципальных служащих:**

- a) наличие дисциплинарных взысканий;
- b) наличие нарушений правил внутреннего трудового распорядка, кодекса этики;
- c) использование в процессе работы автоматизированных средств обработки информации;
- d) квалифицированное в установленный срок рассмотрение заявлений, писем, жалоб организаций и граждан;
- e) способность устанавливать и поддерживать деловые взаимоотношения.

**12. Ассоциативная форма межмуниципального сотрудничества – это:**

- a) заключение договоров и соглашений о сотрудничестве, совместной деятельности;
- b) образование советов и иных объединений МО;
- c) создание хозяйственных и некоммерческих межмуниципальных предприятий, организаций и учреждений.

**13. Основными целями организационно-хозяйственного сотрудничества (межмуниципальной кооперации) являются:**

- a) организация взаимодействия органов МСУ, выражение и защита общих интересов МО, в том числе представление указанных интересов в федеральных органах государственной власти и организации сотрудничества МО РФ с международными организациями и иностранными юридическими лицами;
- b) согласование собственных интересов и координация деятельности органов МСУ;
- c) передача осуществления части полномочий за счет межбюджетных трансфертов;
- d) объединение ресурсов МО, снижение расходов на исполнение муниципальных функций и услуг, создание юридических лиц.

**14. Юридические лица каких организационно-правовых форм не могут быть созданы при межмуниципальной кооперации:**

- a) непубличное акционерное общество;
- b) общество с ограниченной ответственностью;
- c) унитарное предприятие;
- d) автономная некоммерческая организация;
- e) фонд.

**15. К договорному этапу учреждения межмуниципальной организации относится:**

- a) анализ бюджетных возможностей каждого МО
- b) принятие каждым муниципальным образованием муниципального правового акта о порядке участия МО в межмуниципальных хозяйственных обществах и некоммерческих организациях (при отсутствии);
- c) проведение переговоров по созданию межмуниципальной организации;
- d) разработка проекта устава межмуниципальной организации;
- e) государственная регистрация юридического лица назначенным руководителем.

## ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: НОВЫЙ ВИТОК МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

### 10.1. Законопроект 2021 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»

Сложность и запутанность действующего законодательства о МСУ, огромное число внесенных изменений в ФЗ-131, сохраняющаяся дотационность муниципальных образований, проблемы разграничения полномочий между муниципалитетами в России и ряд других проблем вызвали необходимость разработки нового закона о МСУ.

16 декабря 2021 года в Государственную Думу Российской Федерации сенатором А.А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым был внесен законопроект № 40361-8, предусматривающий введение нового Федерального закона, регулирующего осуществление МСУ в Российской Федерации (далее – законопроект). Наименование нового закона предлагается следующим – «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Целью законопроекта является совершенствование организации МСУ в Российской Федерации (табл. 10.1).

Таблица 10.1

#### Паспортные данные законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»

Элемент	Содержание элемента
Субъект права законодательной инициативы	Сенатор Российской Федерации А.А. Клишас; Депутат Государственной Думы П.В. Крашенинников
Форма законопроекта	Федеральный закон
Ответственный комитет	Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству
Комитеты-соисполнители	Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению
Тематический блок законопроектов	Государственное строительство и конституционные права граждан

Продолжение таблицы 10.1

Элемент	Содержание элемента
Профильный комитет	Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству
Срок представления поправок	20.05.2022
Предмет ведения	Совместное ведение
Принадлежность к примерной программе	Включен в примерную программу решением Государственной Думы на январь 2022 года

Согласно пояснительной записке, законопроект был подготовлен в развитие положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти. Принцип единства системы публичной власти предполагает «согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан» [4].

Помимо этого, законопроект направлен на построение обновленной модели организации и деятельности органов МСУ и приведения ее в соответствие с правовой природой МСУ.

Текст законопроекта построен на действующем основном законе о МСУ – ФЗ-131, однако он был переработан, некоторые главы устранены и введены новые. Структура законопроекта представлена на рисунке 10.1, наименование глав отражает соответствующее им содержание (территориальные, организационные, функциональные, экономические основы МСУ).

Наиболее важные изменения в структуре следующие:

– главы 3 «Вопросы местного значения» и 4 «Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» действующего ФЗ-131 предлагается объединить в главу «Функциональные основы организации местного самоуправления»;

– главы 6 «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления» и 10 «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью» действующего ФЗ-131 предлагается объединить в главу «Организационные основы местного самоуправления»;

– предлагается ввести новую главу – «Международные и внешнеэкономические связи органов местного самоуправления».



**Рис. 10.1. Структура предлагаемого законопроекта**

## 10.2. Ключевые нововведения, предлагаемые законопроектом

### Общие положения

Перечень ключевых нововведений представлен на рис. 10.2, они касаются понятия МО, их видов и способов формирования органов МСУ.

В отличие от ФЗ-131 законопроект впервые предлагает *содержательное определение понятия МО*. В действующем ФЗ-131 в качестве определения МО представлен перечень их видов. Так,



согласно законопроекту, «муниципальное образование – это территория с постоянно проживающим населением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через органы МСУ» (ст. 9). Из базовых признаков МО, представленных в главе 1, в определении присутствуют «населенная территория» и «органы местного самоуправления».

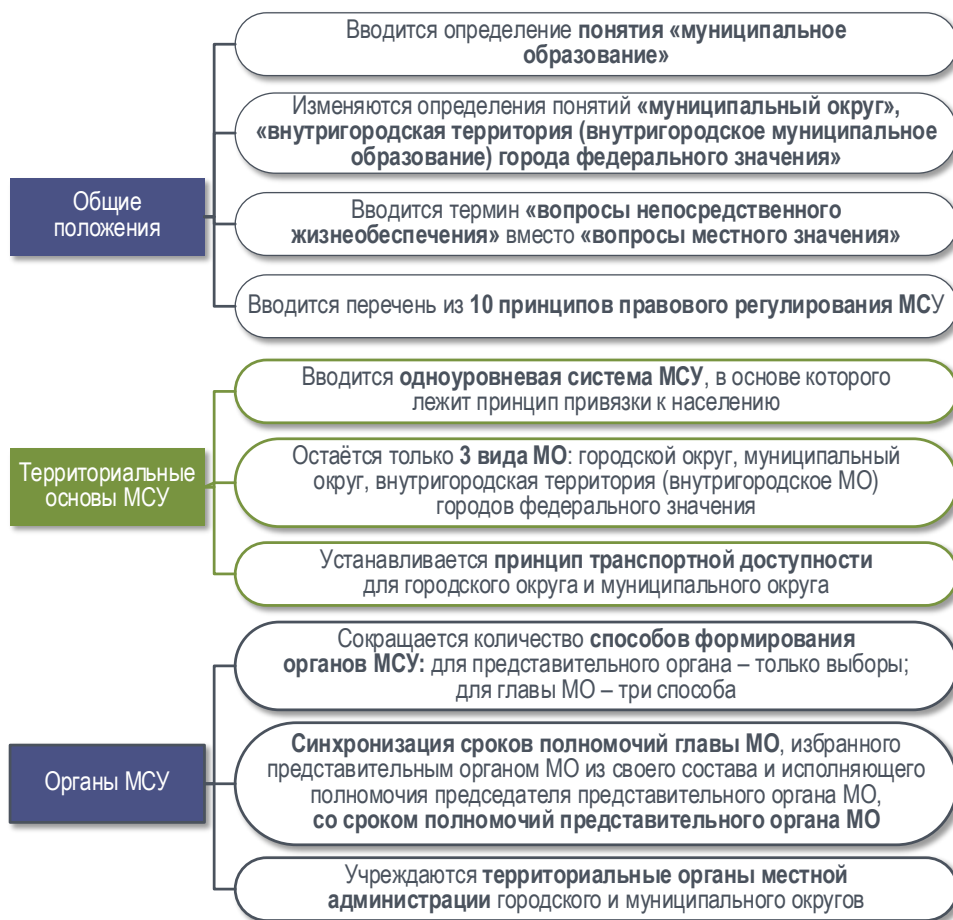


Рис. 10.2. Ключевые нововведения законопроекта

Кроме того, предлагается изменить определения следующих понятий:

– *городской округ* как «муниципальное образование, в состав территории которого входят один или несколько городов и (или) иных городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых проживает не менее двух третей населения городского округа, при этом в состав территории городского округа также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, 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»;

– *муниципальный округ* как «муниципальное образование, не соответствующее требованиям к доле населения, проживающего в городах и (или) иных городских населенных пунктах, и площади территории городского округа либо к плотности населения на территории городского округа, которые предусмотрены частью 3 настоящей статьи»;

– *внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения* как «муниципальное образование, расположенное на территории города федерального значения».

Еще одной новацией является введение термина «**вопросы непосредственного жизнеобеспечения**» вместо применяемого в ФЗ-131 термина «вопросы местного значения». Однако в тексте законопроекта термин не раскрывается и вопросы не перечисляются.

Кроме того, впервые в закон о МСУ предлагается ввести *перечень принципов* правового регулирования МСУ, который содержится в Конституции Российской Федерации и в отдельных разрозненных статьях ФЗ-131 (ст. 4 законопроекта содержит 10 положений, касающихся принципов регулирования МСУ).

### Территориальные основы МСУ

Как уже было сказано ранее, на сегодняшний день в России действует двухуровневая система МСУ, включающая восемь видов МО: муниципальный район, городской округ, внутригородская территория (для городов федерального значения), городское или

сельское поселение, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, муниципальный округ.

Законопроект предлагает ввести на территории России **одноуровневую систему**, предусматривающую, что МСУ будет осуществляться только в МО трех видов: городской округ, муниципальный округ, внутригородская территория (внутригородское МО) города федерального значения.

В основе предлагаемой одноуровневой системы лежит не территориальный принцип как в современной системе, а **принцип привязки к населению**. Авторы законопроекта считают, что такой подход позволит преодолеть проблемы, связанные с существующей высокой дотационностью муниципалитетов, широко применяемой практикой перераспределения полномочий с уровня поселений на региональный уровень, а также передачи органами МСУ поселений своих полномочий органам МСУ муниципальных районов на основе соглашений.

Согласно пояснительной записке к законопроекту *целями введения одноуровневой системы* являются повышение эффективности органов МСУ, укрепление финансовой основы их деятельности на основе устранения высокодотационных муниципалитетов нижнего уровня.

В целях совершенствования территориальных основ МСУ в законопроекте предлагается:

– устранение МО низового уровня (городских и сельских поселений, внутригородских районов) и муниципальных районов. По словам авторов законопроекта, «органы МСУ муниципальных районов, городских и сельских поселений "объединяются", а не ликвидируются» [61];

– преобразование всех муниципальных районов в муниципальные округа;

– преобразование городских округов с внутригородским делением в городские округа.

В качестве еще одного нововведения предлагается установление **принципа доступности для городского округа и муниципального округа**. Под доступностью понимается только транспортная доступность до административных центров МО и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав МО.

Законопроектом упорядочены *виды преобразований муниципальных образований*: объединение, разделение и изменение вида МО (в ФЗ-131 последний именуется как изменение / лишение / наделение статусом МО). Присоединение и выделение как виды преобразования в законопроекте не представлены.

В качестве примера преобразования можно представить преобразование городского округа в муниципальный округ в случае несоблюдения установленных для него требований к доле проживающего в городах населения, площади территории или плотности населения.



### **ПРИМЕР**

*Для Магаданской области изменения в территориальных основах будут следующими.*

*Все городские округа, кроме городского округа город Магадан, должны быть преобразованы в муниципальные округа (Хасынский, Ягоднинский, Ольский и др.). Это связано с тем, что, согласно Федеральному закону № 87-ФЗ, на территории городского округа плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации (в 2021 г. –  $8,54 \text{ чел./км}^2 * 5 = 42,7 \text{ чел./км}^2$ ). В большинстве городских округов области плотность населения составляет  $0,02–0,32 \text{ чел./км}^2$ , значит, они не подпадают под определение городского округа.*

## **Органы МСУ**

Законопроектом сохраняется *существующая структура органов МСУ*, включающая представительный орган, главу, местную администрацию, контрольно-счетный орган, иные органы МО. Указанные органы должны быть предусмотрены Уставом МО и обладать собственными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Нововведения в организационных основах касаются *изменения способов формирования и роспуска отдельных органов МСУ*, их компетенции.

### **1. Представительный орган МО.**

Законопроектом предусматривается *единственный способ формирования представительного органа МО* – муниципальные выборы. Поскольку поселенческий уровень предлагается устранить, то

отпадает необходимость в формировании представительного органа муниципального района из глав и депутатов поселений. Кроме того, поскольку МО с численностью населения менее 100 чел. не будет, то нет необходимости в сходе граждан как представительном органе МО. Нормы численности депутатов представительных органов в зависимости от численности населения рекомендуется сохранить.

В числе положений о компетенции представительного органа МО предлагается:

– исключить пункт «определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества»;

– включить пункт «заслушивание ежегодных отчетов главы МО, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе МО органов МСУ, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом МО».

Также в перечень случаев, когда представительный орган может прекратить свои полномочия, предлагается включить пункт – вступление в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске (без указания на наличие решения суда, как в ФЗ-131).

## **2. Глава МО.**

Согласно законопроекту, глава МО в соответствии с законом субъекта Федерации и уставом МО избирается по одному из вариантов:

- 1) на муниципальных выборах;
- 2) представительным органом МО:

– либо из своего состава;

– либо из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Федерации (в ФЗ-131 список кандидатов предлагается конкурсной комиссией). Однако это противоречит п. 5 ст. 22 законопроекта.

Законопроект предлагает также *синхронизировать сроки полномочий главы МО*, избранного представительным органом МО из своего состава и исполняющего полномочия председателя представительного органа МО, со *сроком полномочий соответствующего представительного органа МО*.

Из вариантов прекращения полномочий главы МО исключается пункт «в случае отзыва избирателями».

### **3. Глава местной администрации.**

Согласно изменениям, главой местной администрации не может быть лицо, назначаемое по контракту. Это связано с тем, что авторы законопроекта предлагают сделать обязательным *необходимость замещения главой местной администрации муниципальной должности.*

Еще одной новацией является возможность вхождения *территориальных органов* в структуру местной администрации городского округа и муниципального округа. Это должно обеспечить привязку органов МСУ к населению и заменить бывшие органы МСУ поселений.

В случае, если будут созданы сформированы территориальные органы местной администрации, то она будет представлять собой коллегиальный орган. Руководители территориальных и отраслевых (функциональных) (при наличии) органов местной администрации должны замещать муниципальные должности.

Законопроект усиливает ответственность глав МО и глав местных администраций перед высшим должностным лицом субъекта Федерации. Кроме того, в качестве одного из оснований для удаления главы МО в отставку предлагается установить *систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов МСУ.* С соответствующей инициативой высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе обратиться в представительный орган МО.

Высшее должностное лицо субъекта Федерации может за ненадлежащее исполнение или неисполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами МСУ отдельных государственных полномочий вынести предупреждение или объявить выговор.

Таким образом, предлагаемые законопроектом изменения по структуре органов МСУ не столько обеспечивают «возможность участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления», сколько усиливают роль органов государственной власти субъекта Федерации в формировании и функционировании органов МСУ.

## Должностные лица МСУ

Данный законопроект в отличие от ФЗ-131 достаточно подробно рассматривает *вопросы, связанные с правовым статусом должностных лиц МСУ*, которым уделено шесть статей (в ФЗ-131 – только одна) (рис. 10.3).



**Рис. 10.3. Ключевые нововведения законопроекта в отношении должностных лиц МСУ**

Законопроект структурирует положения, касающиеся: перечня лиц, замещающих муниципальные должности; порядка вступления в должность, замещения должности и отрешения от должности; гарантий осуществления полномочий лица, замещающего муниципальную должность; ограничений и ответственности лиц, замещающих муниципальные должности.

Главными отличиями законопроекта от ФЗ-131 являются:

1) определение *понятия «должностное лицо МСУ»* – лицо, замещающее муниципальную должность, либо заключившее контракт (трудовой договор), наделенное в соответствии с Уставом МО

исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и (или) по организации деятельности органа МСУ;

2) установление одновременного замещения главой МО государственной должности субъекта Российской Федерации и муниципальной должности;

3) обязательность замещения главой местной администрации муниципальной должности;

4) установление для всех должностных лиц МСУ единого срока полномочий – пять лет.

В целом законопроект усиливает правовой статус должностных лиц МСУ, а особенно главы местной администрации, который больше не может являться лицом, нанимаемым по контракту. Также можно отметить, что если ранее муниципальная служба была структурно отделена от государственной, то в законопроекте впервые представлен вариант совмещения государственной и муниципальной должности.

### **Полномочия и компетенция органов МСУ**

Полномочиям органов МСУ посвящена глава «Функциональные основы организации местного самоуправления», которая заменяет главу 3 ФЗ-131, посвященную вопросам местного значения (рис. 10.4).

Данная глава содержит положения о:

- полномочиях органов МСУ;
- порядке осуществления отдельных государственных полномочий;
- муниципальном контроле;
- оценке эффективности деятельности органов МСУ.

К новшествам *законопроекта* в отличие от ФЗ-131 относятся следующие:

1) законопроект не раскрывает отдельно перечень вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а сразу переходит к полномочиям органов МСУ по их решению;

2) отсутствует привязка полномочий к отдельным видам МО. Поскольку предлагается оставить только три вида МО и ввести одноуровневую модель МСУ, то отпадает необходимость в классификации полномочий органов МСУ по видам МО;

3) устанавливается идентичный объем полномочий за городскими и муниципальными округами.





**Рис. 10.4. Ключевые нововведения законопроекта**

Законопроект предлагает новую конструкцию в виде двух перечней полномочий:

1. Перечень полномочий органов МСУ по решению *вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения* включает 27 пунктов и является общим для муниципальных образований всех видов. К нему относятся полномочия по решению вопросов местного (локального) характера, не требующие, как правило, привлечения значительных финансовых ресурсов [76].

Данный перечень полномочий можно разделить на:

– *полномочия, связанные с исполнением властных, регулирующих и контролирующих действий* (принятие Устава МО и внесения в него изменений и дополнений; издание муниципальных правовых актов; установление официальных символов МО; составление и рассмотрение проекта бюджета; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов; осуществление муниципального контроля и др.);

– собственно полномочия, связанные с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения и оказанием муниципальных услуг (обеспечение доступности медицинской помощи; развитие внутривортовых территорий; разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации; обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах МО; создание условий для обеспечения жителей МО услугами организаций культуры; организация досуга, массового отдыха жителей МО; организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в МО и др.).

Данные полномочия являются неотъемлемыми и закрепляются в законе как полномочия органов МСУ.

2. Перечень полномочий, которые *могут закрепляться за органами МСУ* в целях обеспечения жизнедеятельности населения законом субъекта Российской Федерации (28 пунктов). Данный перечень именуется в законопроекте как *«перераспределенные полномочия»*, которые исполняются органами государственной власти субъектов Федерации. Это, как правило, «ресурсоемкие полномочия, которые связаны с реализацией на территории МО государственной политики в определенной сфере» [76]. Сюда относятся такие полномочия, как:

– организация в границах МО электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом ...;

– дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах МО и обеспечение безопасности дорожного движения на них ...;

– создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах МО;

– обеспечение проживающих в МО и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями и др.

Сравнительный анализ полномочий органов МСУ по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (в законопроекте) и полномочий органов МСУ по решению вопросов местного значения муниципального и городского округов (в ФЗ-131) позволил сделать следующие выводы:

1) статьи ФЗ-131, посвященные вопросам местного значения, полномочиям органов МСУ по их решению, были объединены и систематизированы;

2) появились такие полномочия, как развитие внутридворовых территорий;

3) выделены в отдельные пункты:

– оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству);

– осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;

– создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;

4) отдельные вопросы местного значения были исключены из списка закрепленных за муниципальными и городскими округами и перенесены в перечень перераспределенных полномочий, которые могут быть переданы органам МСУ, например:

– организация в границах МО электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

– дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах МО и обеспечение безопасности дорожного движения на них ...;

– создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах МО и ряд других полномочий;

5) за органами МСУ может быть установлен дополнительный перечень полномочий согласно закону субъекта Российской Федерации.

Помимо этого, законопроект предусматривает также:

1. Возможность и порядок осуществления органами МСУ **отдельных государственных полномочий**, предусматривается условие передачи необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств.

2. Возможность и порядок участия органов МСУ в осуществлении **не переданных им государственных полномочий**. Данные положения аналогичны ФЗ-131.

3. Возможность и порядок реализации прав органов МСУ на осуществление **полномочий, не отнесенных к полномочиям органов МСУ**. Сюда предлагается отнести полномочия органов МСУ муниципальных и городских округов, которые указаны в ст. 16.1 ФЗ-131. Однако из этого списка исключаются такие полномочия, как:

– участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;

– создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территориях муниципального округа, городского округа;

– оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территориях муниципального округа, 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;

– осуществление мероприятий в сфере профилактики правонарушений, предусмотренных Федеральным законом №182-ФЗ от 23 июня 2016 года «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»;

– осуществление мероприятий по защите прав потребителей, предусмотренных Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей».

4. Возможность и порядок **временного осуществления отдельных полномочий органов МСУ органами государственной власти субъектов Федерации**. Данные положения аналогичны ФЗ-131.

Таким образом, глава «Функциональные основы организации МСУ» значительно структурирует положения ФЗ-131 о полномочиях органов МСУ как по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности органов МСУ, так и других полномочий.

## Формы осуществления населением МСУ и участия в осуществлении МСУ

Глава 5 законопроекта аналогична главе 5 ФЗ-131 и посвящена непосредственному осуществлению населением МСУ и участию населения в осуществлении МСУ (рис. 10.4).

В отличие от ФЗ-131 законопроект в своем тексте предлагает следующую классификацию:

1) *формы непосредственного осуществления населением МСУ*: местный референдум; муниципальные выборы; сход граждан; территориальное общественное самоуправление;

2) *формы участия населения в осуществлении МСУ*: опрос; публичные слушания, общественные обсуждения; собрание граждан; инициативные проекты; староста сельского населенного пункта.

Законопроект предусматривает право населения участвовать в осуществлении местного МСУ в иных формах, не противоречащих закону.

Как можно видеть по перечню, из числа форм участия населения в осуществлении МСУ предлагается исключить имеющуюся в ФЗ-131 форму – *правотворческую инициативу граждан*.

Кроме того, в соответствии с предлагаемой одноуровневой системой МСУ и устранением поселенческого уровня **сход граждан** перестает осуществлять полномочия представительного органа МО.

Сход может проводиться:

– в населенном пункте, входящем в состав внутригородской территории города федерального значения, городского округа или муниципального округа;

– на части территории населенного пункта, входящего в состав внутригородской территории города федерального значения, городского округа или муниципального округа;

– в сельском населенном пункте.

Соответственно, сокращено количество целей проведения схода, к ним относятся вопросы:

– введения и использования средств самообложения граждан;

– выдвижения кандидатуры старосты сельского населенного пункта, а также досрочного прекращения его полномочий.

Вопросы изменения границ, преобразования, упразднения МО, выдвижения инициативных проектов предлагается изъять из ведения схода граждан.

Появляется новое **определение термина ТОС** – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории МО для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения посредством осуществления хозяйственной деятельности по благоустройству территории, иной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории.

### Иные вопросы

Главой 8 «Межмуниципальное сотрудничество» данного законопроекта впервые предлагается следующая **классификация форм межмуниципального сотрудничества** (рис. 10.4):

- 1) членство в объединениях МО;
- 2) учреждение межмуниципальных хозяйственных обществ, в том числе межмуниципального печатного средства массовой информации;
- 3) создание некоммерческих организаций МО;
- 4) заключение договоров и соглашений.

В законопроекте указываются следующие возможные организационно-правовые формы межмуниципальных предприятий и организаций:

– *межмуниципальные хозяйственные общества* – в форме непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью;

– *некоммерческие организации МО* – в форме автономных некоммерческих организаций и фондов.

Предлагается ввести главу **«Международные и внешнеэкономические связи органов местного самоуправления»**, которая предусматривает:

– полномочия федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных и внешнеэкономических связей органов МСУ;

– полномочия органов государственной власти субъекта Федерации в сфере международных и внешнеэкономических связей органов МСУ;

– полномочия органов МСУ в сфере международных и внешнеэкономических связей;

– возможность заключения соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей органов МСУ.

Таким образом, законопроект структурирует и уточняет отдельные положения, уже содержащиеся в ФЗ-131, и предлагает новые положения, обусловленные необходимостью усиления вертикали власти и обеспечения единства публичной власти в стране.

Как указано в пояснительной записке к законопроекту, его принятие потребует внесения изменений в 107 федеральных законов Российской Федерации, в том числе в 13 кодексов (Бюджетный, Гражданский, Земельный и др.). Таким образом, предстоит значительная работа по обновлению действующей в стране нормативно-правовой базы.

Принятие проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» не потребует дополнительных расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета.

Предусматривается, что основная часть положений законопроекта вступит в силу с 1 января 2023 года, отдельные главы со дня его официального опубликования. До 1 января 2028 года устанавливается переходный период, в течение которого осуществляется формирование одноуровневой организации МСУ.

### **10.3. Ход рассмотрения законопроекта, его критика**

После внесения законопроекта в Государственную Думу Российской Федерации 16 декабря 2021 года на следующий день профильный комитет принял решение о представлении законопроекта в Совет Государственной Думы.

Официальный отзыв Правительства Российской Федерации на законопроект в целом положительный, однако в нем представлен ряд замечаний, касающихся как применяемой терминологии, устранения дублирования других нормативных правовых актов и синхронизации

отдельных положений законопроекта с ними, так и ключевых вопросов реализации МСУ, в том числе:

1) неясность функционирования местной администрации как коллегиального органа при наличии в местной администрации территориальных органов;

2) необходимость более подробного рассмотрения вопросов осуществления государственного контроля (надзора);

3) необходимость пересмотра и конкретизации перечня полномочий органов МСУ по решению вопросов непосредственного жизнеобеспечения жизнедеятельности населения, в том числе в целях недопущения дублирования полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

4) пересмотр существующего механизма перераспределения доходов между региональными и местными бюджетами в целях обеспечения покрытия расходов на осуществление полномочий, имеющих прямое отношение к вопросам обеспечения жизнедеятельности населения;

5) уточнение ряда переходных положений.

В целом можно отметить, что предлагаемый законопроект позволит значительно структурировать текст федерального закона, устранить большое количество дополнительных и убрать отсылочные статьи. Однако ряд спорных положений, касающихся, например, введения одноуровневой системы МСУ, отдельных способов формирования органов МСУ, наделения одного лица как муниципальной, так и государственной должностью, требует более подробного рассмотрения и доработки. Особенно сложным является вопрос введения одноуровневой системы, которое в случае принятия закона приведет к сокращению количества видов МО на 17 697 ед. или в 7,8 раза. Кроме того, по мнению ряда депутатов и экспертов, принятие закона может привести к снижению самостоятельности органов МСУ и доступности власти для населения.

Несмотря на ряд спорных моментов, большинство специалистов сходятся во мнении, что реформа местного самоуправления в России назрела и требуется не столько доработка ФЗ-131, сколько принятие нового закона.



## ГЛОССАРИЙ

**Административный центр** сельского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа – населенный пункт, в котором находится представительный орган соответствующего муниципального образования.

**Аттестация** – подтверждение квалификации, уровня знаний и умений человека – отзыв (закрывающий в себе изложение фактов и оценку их), характеристика.

**Внутригородская территория** (внутригородское муниципальное образование) **города федерального значения** – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

**Внутригородской район** – внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

**Вопросы местного значения межпоселенческого характера** – часть вопросов местного значения, решение которых в соответствии с ФЗ-131 и муниципальными правовыми актами осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

**Вопросы местного значения** – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

**Выборное должностное лицо местного самоуправления** – должностное лицо местного самоуправления, избираемое на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса либо на сходе граждан, и наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

**Гарантии** – средства, способы и условия, с помощью которых обеспечивается осуществление предоставленных работникам прав в области социально-трудовых отношений.

**Глава муниципального образования** – высшее должностное лицо муниципального образования, которое наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

**Городское поселение** – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

**Городской округ (с 1 мая 2019 г.)** – один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах.

**Городской округ с внутригородским делением** – городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования.

**Депутат** – член представительного органа поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района или внутригородской территории города федерального значения.

**Должностное лицо местного самоуправления** – выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

**Должность муниципальной службы** – должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которая образуется в соответствии с Уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа

местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

**Дотации** – это межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования.

**Доходы местного бюджета** – это все поступающие в местный бюджет денежные средства, за исключением денежных средств, являющихся источниками финансирования местного бюджета.

**Инициативные платежи** – это денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов.

**Инициативные проекты** – это предложение граждан в целях реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления.

**Квалификационный экзамен** – это проводимая аттестационной комиссией в органе власти процедура оценки соответствия уровня профессиональной подготовки служащего квалификационным требованиям для замещения должности.

**Классный чин в Российской Федерации** – установленные федеральным законом или иным правовым актом степень, класс, квалификация (одна из трех в пределах группы должностей или одна из пятнадцати в пределах пяти групп) пригодности должностного лица для той или иной деятельности на основе наличия у него необходимых знаний, навыков и умений.

**Конференция граждан** – форма непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления, когда полномочия собрания граждан могут осуществляться не всеми гражданами, а их делегатами.

**Критерии эффективности** – это признаки, грани и стороны исследуемого объекта, посредством которых определяются эффективность управления, степень его соответствия потребностям и интересам общества.

**Межмуниципальное сотрудничество** – это механизм объединения усилий муниципалитетов с целью совместного решения каких-либо общих задач.

**Межселенная территория** – территория муниципального района, находящаяся вне границ поселений.

**Местная администрация** – исполнительно-распорядительный орган в системе местного самоуправления. Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

**Местное самоуправление в Российской Федерации** – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая 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.

**Местный бюджет** – форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенного для обеспечения функций и задач органов местного самоуправления.

**Местный референдум** – голосование проживающих на территории соответствующего муниципального образования граждан, обладающих избирательным правом, по наиболее важным вопросам местного значения.

**Муниципальная служба** – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

**Муниципальная собственность** – это имущественный комплекс муниципального образования, в который входят земельные участки, движимое и недвижимое имущество. В категорию «недвижимое имущество» входят жилой и нежилой фонд, коммунальные сети, различного рода сооружения и др.

**Муниципальное образование** – городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

**Муниципальное управление** – это деятельность выборных и других органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, объектами муниципального хозяйства, формированию, исполнению местного бюджета, а также

иной их деятельностью в различных сферах местной жизни, направленной на обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования и решение других вопросов местного значения.

**Муниципальные выборы** – это выборы депутатов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления.

**Муниципальный округ** – несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

**Муниципальный правовой акт** – решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

**Муниципальный район** – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

**Муниципальный служащий** – это гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта

Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

**Обращения граждан** – направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина (группы граждан), объединения граждан (общественного объединения, религиозного объединения, юридического лица) в государственный орган, органы местного самоуправления.

**Общественные обсуждения** проводятся по проектам генеральных планов, правил землепользования и застройки, планировки территории, межевания территории, правил благоустройства территорий и др.

**Опросы граждан** – это форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления, используемая 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.

**Организационные основы МСУ** – комплекс вопросов, связанных с определением структуры и наименования органов и должностных лиц местного самоуправления; определением статуса и компетенции органов местного самоуправления, разграничением полномочий между ними; подотчетностью, контролем и процедурой принятия решения органов местного самоуправления; порядком прекращения полномочий органов местного самоуправления.

**Органы местного самоуправления** – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

**Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления** – полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с ФЗ-131 к вопросам местного значения.

**Оценка эффективности деятельности муниципальных служащих** – это процесс определения эффективности их деятельности за конкретный период времени в ходе реализации целей и задач органа местного самоуправления, его структурного подразделения в соответствии с их компетенцией, позволяющий получить существенную значимую информацию для принятия дальнейших управленческих решений.

**Оценка эффективности муниципального управления** – это непрерывный процесс оценки деятельности органов местного самоуправления и муниципальных служащих, имеющий своим содержанием выбор системы показателей эффективности, разработку стандартов (нормативов и процедур) эффективности, измерение показателей эффективности, сопоставление фактического состояния эффективности с требованиями этих стандартов.

**Полномочия** – совокупность прав и обязанностей.

**Правотворческая инициатива граждан** – это предоставление определенному числу граждан права непосредственно вносить проект правового акта на рассмотрение органов местного самоуправления.

**Представительный орган муниципального образования** – выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

**Принцип субсидиарности** в распределении полномочий между уровнями власти – публичные обязательства должны реализовываться на наиболее близком населению уровне и относиться к более высокому административному уровню только в том случае, если решение таких задач силами местных администраций неэффективно или невозможно.

**Публичные слушания** – это форма прямого волеизъявления граждан, реализуемая путем обсуждения жителями муниципального образования проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения.

**Рабочее время** – время, в течение которого работник в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка и условиями трудового договора должен исполнять трудовые обязанности, а также иные периоды времени, которые в соответствии с Трудовым кодексом, другими федеральными законами и иными

нормативными правовыми актами Российской Федерации относятся к рабочему времени.

**Расходные обязательства** – обусловленные законом обязанности муниципального образования или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию средства из соответствующего бюджета.

**Реестр должностей муниципальной службы в субъекте Федерации** – утверждаемый законом субъекта Российской Федерации перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций.

**Сельское поселение** – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

**Собрание граждан** – форма непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления для обсуждения вопросов местного значения, вопросов внесения инициативных проектов и их рассмотрения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования.

**Средства самообложения** – это разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения.

**Стратегическое государственное и муниципальное управление в узком смысле** – процесс реализации, мониторинга и корректировки конкретной государственной или муниципальной стратегии.

**Стратегическое государственное и муниципальное управление в широком смысле** – воздействие государства на население, территорию, общественные процессы с целью достижения долгосрочных приоритетов развития государства, обеспечивающих его глобальную конкурентоспособность и сбалансированность.



**Стратегическое планирование** – деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития территориальных социально-экономических систем, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

**Стратегическое управление** – воздействие субъекта управления на объект управления, которое включает в себя долгосрочное видение развития объекта управления и реализацию стратегических решений для достижения этого видения исходя из внутреннего ресурсного потенциала и внешних условий развития объекта управления.

**Стратегия в государственном и муниципальном управлении** – это документ, определяющий долгосрочные цели и задачи развития территориальной социально-экономической системы на основе выделения приоритетов и ресурсной базы для их достижения, а также параметров достижения целей и задач для мониторинга реализации стратегии.

**Субвенции** – межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципального образования, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации и ее субъектов, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке.

**Субсидии** местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации – межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

**Сход граждан** – это форма непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления в поселениях Российской Федерации с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек.

**Территориальное общественное самоуправление** – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою

ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

**Устав муниципального образования** – это основной правовой документ муниципального образования, действующий на определенной территории и содержащий основные принципы организации данного местного самоуправления.

**Функции муниципального управления** – основные направления деятельности органов местного самоуправления по регулированию общественных отношений, складывающихся между органами власти, населением, субъектами хозяйствования на определенной территории.

**Член выборного органа местного самоуправления** – лицо, входящее в состав органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах (за исключением представительного органа муниципального образования).

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

1. Европейская Хартия местного самоуправления [Электронный ресурс] // Council of Europe. – URL: <https://rm.coe.int/168007a105> (дата обращения: 02.12.2021).
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения: 06.12.2021).
3. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_346019/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/) (дата обращения: 06.12.2021).
4. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года № 1-3 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003160037> (дата обращения: 09.02.2022).
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ : текст с изменениями и дополнениями, вступающими в силу с 1 января 2022 года [Электронный ресурс] // Справочная правовая система

- Консультант Плюс. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/) (дата обращения: 09.02.2022).
6. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : Федеральный закон от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система Консультант Плюс. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/) (дата обращения: 09.02.2022).
  7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ : текст с изменениями на 4 марта 2022 [Электронный ресурс] // Справочная правовая система Консультант Плюс. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/) (дата обращения: 09.02.2022).
  8. Трудовой кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ : текст с изменениями и дополнениями на 22 ноября 2021 года [Электронный ресурс] // Справочная правовая система Консультант Плюс. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34683/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/) (дата обращения: 09.02.2022).
  9. Уголовный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ : текст с изменениями на 4 марта 2022 года [Электронный ресурс] // Справочная правовая система Консультант Плюс. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10699/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/) (дата обращения: 09.02.2022).
  10. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ : текст с изменениями и дополнениями на 29 декабря 2017 года [Электронный ресурс] // Справочная правовая система Консультант Плюс. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_122460/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122460/) (дата обращения: 11.12.2021).
  11. О внесении изменений в статью 26\_3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления

- в Российской Федерации» : Федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ : текст с изменениями и дополнениями на 3 февраля 2015 года [Электронный ресурс] // Справочная правовая система Консультант Плюс. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163524/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/) (дата обращения: 11.12.2021).
12. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : Федеральный закон Российской Федерации от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система Консультант Плюс. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_323814/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323814/) (дата обращения: 28.12.2021).
13. О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система Консультант Плюс. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/) (дата обращения: 09.12.2021).
14. О муниципальной службе в Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ : текст с изменениями и дополнениями на 26 мая 2021 года [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_66530/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/) (дата обращения: 08.12.2021).
15. О некоммерческих организациях : Федеральный закон Российской Федерации от 12 января 1996 года № 7-ФЗ : текст с изменениями на 2 июля 2021 года [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8824/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/) (дата обращения: 08.12.2021).
16. О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления : Федеральный закон Российской Федерации от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_18399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18399/) (дата обращения: 06.12.2021).

17. О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система Консультант Плюс. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/) (дата обращения: 11.02.2022).
18. Об акционерных обществах : Федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ : текст с изменениями и дополнениями на 25 февраля 2022 года [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8743/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8743/) (дата обращения: 08.12.2021).
19. Об обществах с ограниченной ответственностью : Федеральный закон от 8 февраля 1998 года № 14-ФЗ : текст с изменениями и дополнениями на 2 июля 2021 года [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_17819/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17819/) (дата обращения: 08.12.2021).
20. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – № 35. – 28.08.95. – Ст.3506.
21. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон 6 октября 2003 года № 131-ФЗ : текст с изменениями на 30 декабря 2021 года [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 07.12.2021).
22. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ : текст с изменениями и дополнениями на 4 июня 2021 года [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37119/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/) (дата обращения: 07.12.2021).
23. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов : Указ Президента Российской Федерации

- Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 : текст с изменениями на 11 июня 2021 года // Собрание законодательства Российской Федерации. – № 18. – 05.05.2008. – Ст. 2003.
24. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» : Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 года № 1317 // Собрание законодательства Российской Федерации. – № 52. – 24.12.2012. – Ст.7490.
25. Кодекс Республики Башкортостан о выборах : Закон Республики Башкортостан от 6 декабря 2006 года № 380-з // Республика Башкортостан. – № 237(26220). – 08.12.2006.
26. О муниципальной службе в Московской области : Закон Московской области от 24 июля 2007 года № 137/2007-ОЗ // Ежедневные новости. Подмосковье. – № 137. – 01.08.2007.
27. О муниципальной службе в Республике Башкортостан : Закон Республики Башкортостан от 16 июля 2007 года № 453-з // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. – 14.08.2007. – № 15(261). – Ст. 800.
28. О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан : Закон Республики Башкортостан от 28 декабря 2005 года № 260-з // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. – 20.02.2006. – № 4(226). – Ст. 160.
29. О порядке исчисления стажа муниципальной службы в Республике Башкортостан : Закон Республики Башкортостан от 3 июня 2004 года № 82-з // Ведомости Государственного

- Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. – 2004. – № 11 (185). – Ст. 597.
30. О порядке назначения и выплаты пенсий за выслугу лет на муниципальной службе в Республике Башкортостан : Закон Республики Башкортостан от 28 июня 2006 года № 288-з // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. – 05.05.2006. – № 9(231). – Ст. 539.
  31. О порядке присвоения и сохранения классных чинов муниципальных служащих в Республике Башкортостан : Закон Республики Башкортостан от 28 мая 2009 года № 129-з (с изменениями на 4 марта 2014 года) // Республика Башкортостан. – № 108(26843). – 04.06.2009.
  32. О Реестре муниципальных должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан : Закон Республики Башкортостан от 7 декабря 2007 года № 617-з // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. – 24.12.2012. – № 36(402). – Ст. 1694.
  33. Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе : Закон Челябинской области от 10 июня 2014 года № 703-ЗО // Южноуральская панорама. – № 87. – 14.06.2014 (спецвыпуск № 24).
  34. Об утверждении типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих в Республике Башкортостан : Закон Республики Башкортостан от 5 февраля 2009 года № 95-з // Республика Башкортостан. – № 26(26761). – 10.02.2009.
  35. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления Республики Башкортостан : Указ Главы Республики Башкортостан от 04 апреля 2016 года № УГ-72 // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан. – 04.05.2016. – № 13(523). – Ст. 583.
  36. О реализации на территории Республики Башкортостан проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах : Постановление Правительства Республики Башкортостан от 19 апреля 2017 года № 168 // Ведомости



- Государственного Собрания - Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан. – 02.06.2017. – № 16(562). – Ст. 553.
37. О результатах голосования по отзыву главы городского поселения Малиновский Апатова Максима Андреевича : Постановление Территориальной избирательной комиссии Советского района Ханты-Мансийского автономного округа-Югра от 22 декабря 2014 г. № 649 [Электронный ресурс] // Официальный сайт органов местного самоуправления муниципального образования Советский район Ханты-Мансийского автономного округа - Югры. – URL: <https://old.admsov.com/terr-org/tik/vybory/21-12-14.php> (дата обращения: 14.01.2022).
38. Устав городского округа город Уфа Республики Башкортостан [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан. – URL: <http://gorsovet-ufa.ru/ustav.php> (дата обращения: 07.12.2021).
39. Устав городского округа «Город Чита» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Думы городского округа «Город Чита». – URL: <http://www.gorduma.chita.ru>, 16.06.2017 (дата обращения: 07.12.2021).
40. Устав сельского поселения Тирлянский сельсовет Муниципального района Белорецкий район Республики Башкортостан [Электронный ресурс] // Официальный сайт сельского поселения Тирлянский сельсовет муниципального района Белорецкий район Республики Башкортостан. – URL: <https://xn--h1aadcentke7k.xn--plai/page/ustav-selskogo-poselenija-tirljanskij-selsovet-municipalnogo-rajona-beloreckij-rajon-respubliki-bashkortostan> (дата обращения: 07.12.2021).
41. О бюджете муниципального района Архангельский район Республики Башкортостан на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов : Решение Совета муниципального района Архангельский район Республики Башкортостан от 25 декабря 2019 года №519 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета муниципального района Архангельский район Республики

- Башкортостан. – URL: <https://arhangel.bashkortostan.ru/documents/active/281650/> (дата обращения: 07.03.2022).
42. О бюджете муниципального района Архангельский район Республики Башкортостан на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов : Решение Совета муниципального района от 24 декабря 2020 года №53 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета муниципального района Архангельский район Республики Башкортостан. – URL: <https://arhangel.bashkortostan.ru/documents/active/344781/> (дата обращения: 07.03.2022).
43. Об изменении границ муниципального образования городской округ город Уфа Республики Башкортостан : Решение Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 18 мая 2015 года № 45/2 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан. – URL: [https://gorsovet-ufa.ru/npa/?SECTION\\_ID=168&ELEMENT\\_ID=4769](https://gorsovet-ufa.ru/npa/?SECTION_ID=168&ELEMENT_ID=4769) (дата обращения: 07.12.2021).
44. Об утверждении Положения о поощрении муниципальных служащих аппарата Совета депутатов муниципального округа Кузьминки : Решение Совета депутатов муниципального округа Кузьминки от 20 июня 2013 года № 38 // Бюллетень «Московский муниципальный вестник». – № 29(108). – Том 2. – 15.02.2016.
45. Об утверждении положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан на территории городского округа город Уфа Республики Башкортостан : Решение Совета городского округа г. Уфа от 20 февраля 2013 года № 14/14 // Вечерняя Уфа. – № 38(12186). – 27.02.2013.
46. Об утверждении Положения об оплате труда муниципальных служащих Совета и Администрации муниципального района Буздякский район Республики Башкортостан : Решение Совета муниципального района Буздякский район Республики Башкортостан от 2 августа 2018 года № 17-170 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета муниципального района Буздякский район Республики Башкортостан. – URL: <https://buzdyak.bashkortostan.ru/documents/active/190282/> (дата обращения: 07.12.2021).

47. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития городского округа город Уфа Республики Башкортостан до 2030 года : Решение Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 19 декабря 2018 года № 35/2 // Вечерняя Уфа. – № 102 (13282). – 21.12.2018.
48. Об инициативе изменения границ Крутологского сельского поселения : Распоряжение Администрации Крутологского сельского поселения муниципального района «Белгородский район» Белгородской области от 2 июля 2018 года № 45 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Крутологского сельского поселения муниципального района «Белгородский район» Белгородской области. – URL: [http://admkrutolog.ru/uploads/file/KRUT0y\\_log\\_Initsiativa\\_izm\\_granits\\_administratsiya.pdf](http://admkrutolog.ru/uploads/file/KRUT0y_log_Initsiativa_izm_granits_administratsiya.pdf) (дата обращения: 14.01.2022).
49. Об утверждении муниципальной программы городского округа Самара «Развитие муниципальной службы в городском округе Самара» на 2019 - 2023 годы : Постановление Администрации г.о. Самара Самарской области от 1 августа 2018 года № 617 // Самарская Газета. – № 125(6063). – 02.08.2018.
50. Сообщение Избирательной комиссии городского округа город Уфа Республики Башкортостан о результатах выборов депутатов Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан пятого созыва [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета городского округа город Уфа. – URL: <https://gorsovet-ufa.ru/comission/vibori2021.php> (дата обращения: 14.01.2022).
51. Администрация Городского поселения Чишминский поссовет муниципального района Чишминский район Республики Башкортостан [Электронный ресурс] : официальный сайт. – URL: <http://chishmy.info/about/index.php> (дата обращения: 01.02.2022).
52. Арумова, Е.С. Организационные схемы и механизмы межмуниципального сотрудничества: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Е.С. Арумова. – Краснодар, 2012. – 24 с.

53. Аттестация [Электронный ресурс]. – URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Аттестация> (дата обращения: 09.03.2021).
54. Борисова, А.С. Эффективность муниципального управления территориями /А.С. Борисова, Н.Ю. Улицкая // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. – 2013. – № 6. – С. 48–52.
55. Бочарова, О.А. Оценка и основные направления повышения эффективности муниципального управления в Кавалеровском муниципальном районе / О.А. Бочарова // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. – 2015. – № 18. – С. 83–87.
56. В Аяно-Майском районе Хабаровского края состоялся местный референдум [Электронный ресурс] // Официальный сайт Избирательной комиссии Хабаровского края. – URL: (дата обращения: 14.01.2022).
57. В России появятся муниципальные округа. Последствия для местного самоуправления [Электронный ресурс] // Официальный сайт Ассоциации «Совет муниципальных образований Хабаровского края». – URL: <http://cmokhv.ru/materials/mat20190801/> (дата обращения: 09.03.2021).
58. Ворошилов, Н.В. Эффективность муниципального управления: сущность и подходы к оценке / Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2015. – № 3 (77). – С. 143–159.
59. Гандалоев, Р.Б. Права и обязанности сторон и третьих лиц / Р.Б. Гандалоев // Государственная служба и кадры. – 2020. – № 3. – С. 54–57.
60. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. – URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 01.02.2022).
61. Доклад П.В. Крашенинникова в Государственной Думе РФ о реформе местного самоуправления: вопросов больше, чем ответов [Электронный ресурс]. – URL:

- [https://zakon.ru/blog/2022/1/30/doklad\\_pv\\_krasheninnikova\\_v\\_gosud\\_arstvennoj\\_dume\\_rf\\_o\\_reforme\\_mestnogo\\_samoupravleniya\\_voproso\\_v\\_bols](https://zakon.ru/blog/2022/1/30/doklad_pv_krasheninnikova_v_gosud_arstvennoj_dume_rf_o_reforme_mestnogo_samoupravleniya_voproso_v_bols) (дата обращения: 09.03.2021).
62. Единая методика прохождения испытания на муниципальной службе Оренбургской области [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Оренбургской области. – URL: <https://orenburg-gov.ru/activity/918/> (дата обращения 07.12.2021).
63. Должностная инструкция Главного специалиста по стратегическому планированию Управления градостроительства и землепользования Администрации Костомукшского городского округа (вводится в действие с 4 мая.2020 года) [Электронный ресурс] // Официальный сайт органов местного самоуправления Костомукшского городского округа Республики Карелия. – URL: <https://www.kostomuksha-city.ru/attachments/article/15485/1digspspugiz04052020.PDF> (дата обращения: 07.12.2021).
64. Ибрагимов, Р.М. Теоретико-методологические аспекты оценки эффективности муниципального управления / Р.М. Ибрагимов // Региональная экономика: теория и практика. – 2009. – № 34. – С. 62–71.
65. Информация по результатам референдума в п. Белая Гора [Электронный ресурс] // Официальный сайт Центральной избирательной комиссия Республики Саха (Якутия). – URL: <http://yakut.izbirkom.ru/news/2709/> (дата обращения: 14.01.2022).
66. Каллагов, Т.Э. Цель, задачи и функции муниципальной службы [Электронный ресурс] / Т.Э. Каллагов // Образование и право. – 2021. – № 1. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tsel-zadachi-i-funktsii-munitsipalnoy-sluzhby> (дата обращения: 15.01.2022).
67. Класный чин [Электронный ресурс]. – URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Класный\\_чин](https://ru.wikipedia.org/wiki/Класный_чин) (дата обращения: 09.03.2021).
68. Ломова, Н.Г. Особенности применения кадровых технологий при прохождении государственной службы [Электронный ресурс] / Н.Г. Ломова // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2009. – № 3. – URL:

<https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-primeneniya-kadrovyyh-tehnologiy-pri-prohozhdenii-gosudarstvennoy-sluzhby> (дата обращения: 25.01.2022).

69. Медведев, А.В. Принципы правового регулирования социального обеспечения муниципальных служащих // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2018. – № 3. – С. 3–6.
70. Методические рекомендации по оценке эффективности деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих Ханты-Мансийского автономного округа – Югры [Электронный ресурс]. – URL: [https://mintrud.gov.ru/uploads/imperavi/ru-RU/2015-46.02.\\_Metodicheskie\\_rekomendacii\\_po\\_otcenke.pdf](https://mintrud.gov.ru/uploads/imperavi/ru-RU/2015-46.02._Metodicheskie_rekomendacii_po_otcenke.pdf) (дата обращения: 24.01.2022).
71. Методические рекомендации по формированию показателей результативности и методики оценки профессиональной деятельности муниципальных служащих // Муниципальная служба. – 2013. – № 3 (63). – С.36-45.
72. Муравченко, В.Б. Условия и порядок прохождения муниципальной службы в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс] / В.Б. Муравченко // Munich Personal RePEc Archive Paper. – 2015. – № 66054. – URL: [https://mpra.ub.uni-muenchen.de/66054/2/MPRA\\_paper\\_66054.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/66054/2/MPRA_paper_66054.pdf) (дата обращения: 24.01.2022).
73. Негодуйко, А.В. Управление межмуниципальным экономическим сотрудничеством в регионе: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук / А.В. Негодуйко. – Иркутск, 2008. – 24 с.
74. ОКАТО – Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления [Электронный ресурс] // Общероссийские классификаторы. – URL: <https://classifikators.ru/okato> (дата обращения: 24.12.2021).
75. ОКТМО – Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований [Электронный ресурс] // Общероссийские классификаторы. – URL: <https://classifikators.ru/oktmo> (дата обращения: 24.12.2021).

76. Отставка глав, меньше депутатов, округов не будет: как реформа МСУ изменит жизнь на Колыме [Электронный ресурс]. – URL: <https://magadanmedia.ru/news/1225520/> (дата обращения: 09.03.2022).
77. Подсумкова, А.А. Комментарии к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления» [Электронный ресурс] / А.А. Подсумкова, С.Е. Чаннов. – URL: [http://www.gafury.ru/aa\\_Download/tik/zakon/131-fz-k.pdf](http://www.gafury.ru/aa_Download/tik/zakon/131-fz-k.pdf) (дата обращения: 08.12.2021).
78. Проект федерального закона N 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (внесен сенатором РФ А.А. Клишасом, депутатом ГД П.В. Крашенинниковым) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 09.03.2022).
79. Стешина, М.П. Виды и формы межмуниципального сотрудничества в современных условиях / М.П. Стешина // Актуальные вопросы экономических наук. – 2010. – С. 190–194.
80. Султанбаева, О.С. Принципы муниципальной службы [Электронный ресурс] / О.С. Султанбаева // Вестник магистратуры. – 2019. – № 12–1 (99). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsipy-munitsipalnoy-sluzhby> (дата обращения: 14.01.2022).
81. Штапова, И.С. Реформирование оценки эффективности деятельности муниципальных служащих: автоматизированные системы / И.С. Штапова, Н.П. Жуковская, В.В. Хубулова // Социально-гуманитарные знания. – 2018. – № 12. – С. 348–353.
82. Шугрина, Е.С. Особенности ответственности государственных и муниципальных служащих / Е.С. Шугрина // Муниципальная служба. – 2013. – № 3. – С. 2–11.

*Учебное издание*

ГАЙНАНОВ Дамир Ахнафович  
АТАЕВА Айсылу Гарифулловна  
УЛЯЕВА Алсу Гарифулловна

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ  
И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Учебное пособие

Компьютерная верстка Атаева А.Г.  
Художественное оформление Уляева А.Г.

Отпечатано с готового оригинал-макета  
на собственной полиграфической базе ИСЭИ УФИЦ РАН  
450054, РБ, г. Уфа, пр. Октября, 71  
Тел: (8-347) 235-55-33, факс: (8-347) 235-55-44  
Заказ № 02. Подписано в печать 15.03.2022г.  
Формат 70x100 1/16. Бумага типа «Снегурочка»  
Гарнитура «Times». Усл. печ. л. 10,70. Уч.-изд. л. 21,00.  
Тираж 500 экз.