

## ТЕМА 2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### План

- 2.1. Понятие и состав правовой базы местного самоуправления
- 2.2. Международно-правовые акты местного самоуправления
- 2.3. Конституционные основы местного самоуправления
- 2.4. Федеральное законодательство
- 2.5. Региональное законодательство
- 2.6. Система муниципальных правовых актов
- 2.7. Устав муниципального образования

### 2.1. Понятие и состав правовой базы местного самоуправления

Эффективное функционирование системы местного самоуправления во многом определяется уровнем развития его правовой базы.

Правовая база местного самоуправления — это система законодательных и иных нормативных актов, на основе которых функционирует местное самоуправление.

Правовая база местного самоуправления включает в себя Конституцию РФ, федеральные, региональные и иные нормативные правовые акты, уставы и правовые акты муниципальных образований (рис. 2.1).



Рис. 2.1. Состав правовой базы местного самоуправления

Формирование правовой базы местного самоуправления основано на разграничении полномочий между уровнями власти и соподчиненности правовых норм. Поскольку установление общих принципов организации местного самоуправления является, согласно Конституции, предметом совместного ведения РФ и ее субъектов, оно предполагает издание федеральных законов и принятие в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ. Региональные законы позволяют

конкретизировать положения федеральных законов применительно к местным условиям, однако они не могут противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Муниципальные правовые акты не могут противоречить федеральным правовым актам и правовым актам субъектов РФ.

Правовая база местного самоуправления находится в стадии формирования. Но в системе правовых знаний уже выделилась особая отрасль права — муниципальное право. Оно регулирует правовые отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления. Это комплексная отрасль права, появившаяся на стыке нескольких отраслей: конституционного права, административного права, финансового права, земельного права, экологического права и других отраслей права. Комплексный характер муниципального права отражает многогранный характер муниципальной деятельности.

## **2.2. Международно-правовые акты местного самоуправления**

Основным международно-правовым актом, регулирующим муниципально-правовые отношения, является Европейская хартия о местном самоуправлении, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г., подписанная Российской Федерацией в 1996 г. и ратифицированная Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления». Для Российской Федерации хартия официально вступила в силу 1 сентября 1998 г.

Европейская хартия о местном самоуправлении — конечный результат ряда инициатив и многолетней законотворческой работы в рамках Совета Европы. В этот документ включены международно-правовые нормы, которые отражают общие тенденции развития муниципально-правовых отношений в большинстве развитых государств мира.

Цель Европейской хартии о местном самоуправлении — создать отсутствовавшие ранее общеевропейские нормативы определения и защиты прав местных органов власти, ведь именно эти органы находятся ближе всего к гражданам и предоставляют им возможность активно участвовать в принятии решений, затрагивающих их повседневную жизнь.

Хартия состоит из трех частей.

В *первой части* хартии закреплены принципы местного самоуправления, обосновывается необходимость конституционных и правовых основ местного самоуправления, формируется концепция и устанавливаются принципы, регламентирующие характер и объем полномочий местных органов власти. Последующие статьи касаются защиты границ самоуправляющихся территорий, обеспечения автономии местных властей (в отношении их административных структур и найма компетентного персонала), определения условий для замещения выборных должностей в местных органах власти.

Во *второй части* хартии содержатся положения, регламентирующие объем обязательств, которые участники могут взять на себя. В связи с намерением обеспечить реальное равновесие между защитой основных принципов и гибкостью, необходимой для учета правовых и организационных особенностей государств — членов Совета Европы, допускается исключение определенных положений хартии, но это касается только положений, признанных необязательными к исполнению. Таким образом, в хартии содержится компромисс: с одной стороны, признается факт, что местное самоуправление затрагивает структуру и организацию всего государства, управление которым составляет главную задачу центрального правительства, а с другой — утверждает минимальный набор основных принципов, соблюдаемых при функционировании любой демократической системы местного самоуправления. Обязательства участников хартии могут быть расширены после устранения соответствующих преград.

Закрепленные в хартии принципы местного самоуправления распространяются на все уровни или категории местного самоуправления в каждом из государств – членов Совета Европы, а также с соответствующими изменениями – на органы управления на региональном уровне. В особых случаях участники вправе исключать определенные категории органов власти из сферы действия хартии.

В *третьей части* текста хартии содержатся положения, традиционные для разрабатываемых под эгидой Совета Европы конвенций (порядок подписания, ратификации, вступления в силу, денонсации указанного документа и т.п.).

Европейская хартия о местном самоуправлении установила, что органы местного самоуправления составляют одну из главных основ любого демократического строя, а право граждан участвовать в ведении государственных дел относится к важнейшим демократическим принципам современного правового государства.

Правовые нормы хартии, сформулированные в общей форме, носят рекомендательный характер, но их соблюдение – обязательное условие для присоединения к ней любого государства Европы. Оценивая реализацию требований хартии, можно выделить несколько групп основополагающих положений, относящихся к конституционным основам местного самоуправления, сфере его компетенции, территориальным, организационным и финансовым основам, правовым гарантиям и контролю над деятельностью муниципальных образований.

Некоторые теоретические положения Европейской хартии о местном самоуправлении следует считать теоретическим обоснованием современной концепции муниципальной реформы в России. В федеральных и региональных актах Российской Федерации реализованы требования хартии по содержанию местного самоуправления, включая такие положения, как выборность местных органов, сочетание форм прямой и представительной демократии (пункт 1 статьи 3); самостоятельное принятие решений, свободный выбор средств и способов осуществления собственных инициатив в пределах установленной компетенции (пункт 2 статьи 4); полные и исключительные полномочия представительных органов местного самоуправления, гарантии невмешательства в их деятельность, если этого не требует закон (пункт 4 статьи 4); расширение компетенции путем делегирования дополнительных государственных полномочий с передачей соответствующих ресурсов (пункт 5 статьи 4); согласованное принятие государственными органами решений, связанных с регулированием отдельных отношений в сфере местного самоуправления (пункт 6 статьи 4).

### **2.3. Конституционные основы местного самоуправления**

Конституция Российской Федерации определила местное самоуправление как одну из самостоятельных форм осуществления власти народом. При этом экономическая основа самоуправления – муниципальная собственность – признается и защищается наравне с государственной, частной и иными формами собственности.

Конституционное право граждан России на осуществление местного самоуправления обеспечивается самостоятельностью населения в решении вопросов местного значения, самостоятельностью органов, создаваемых населением для этой цели, и конституционным запретом на ограничение прав местного самоуправления, который, в свою очередь, гарантируется судебной защитой. Общие принципы организации местного самоуправления, установленные в Конституции Российской Федерации, соответствуют международным стандартам, закрепленным в Европейской хартии о местном самоуправлении. В частности, признается право населения, местных сообществ на самоуправление, декларируются его экономические, юридические, организационные гарантии со стороны всех государственных органов власти: как федеральных, так и органов субъектов Федерации. Экономические гарантии означают, что реализация полномочий местного самоуправления должна основываться на достаточных финансовых

ресурсах, наличии муниципальной, в том числе земельной, собственности. Юридические гарантии состоят в установлении федеральными законами и законами субъектов Федерации статуса местного самоуправления, создании условия для обязательного исполнения законных решений органов местного самоуправления. Организационные и кадровые гарантии включают в себя подготовку на государственном уровне муниципальных служащих различных рангов, информационное обеспечение местного самоуправления.

Одно из ключевых понятий, раскрывающих сущность местного самоуправления, – *самостоятельность*. Органы местного самоуправления, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, наделяются собственной компетенцией, свободой действий по осуществлению этой компетенции и несут ответственность за указанные действия.

В сводном виде основные положения Конституции РФ по вопросам местного самоуправления представлены в табл. 2.1.

Таблица 2.1.

Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации

Предмет регулирования	Статья	Пункт	Содержание конституционных норм
<b>Глава 1. Основы конституционного строя</b>			
Статус местного самоуправления	3	2	Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.
	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.
Муниципальная собственность	8	2	В Российской Федерации признается и защищается муниципальная собственность.
	9	2	В муниципальной собственности могут находиться земля и другие природные ресурсы.
<b>Глава 2. Права и свободы человека и гражданина</b>			
Основные права и свободы	18		Основные права и свободы определяют деятельность органов местного самоуправления.
	24	2	Органы местного самоуправления, их должностные лица, обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления, с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.
	32	2	Право гражданина избирать и быть избранным в органы местного самоуправления.
	33		Право граждан на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления.
Право на жилище	40	2	Органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.
		3	Обязанность предоставлять жилье малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, из муниципальных жилищных фондов – бесплатно или за доступную плату.
Право на медицинскую помощь	41	1	Бесплатность оказания медицинской помощи в муниципальных учреждениях здравоохранения за

Право на образование	43	1	счет соответствующих бюджетов, страховых взносов, других поступлений. Общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в муниципальных образовательных учреждениях.
		2	Бесплатность высшего образования в муниципальном образовательном учреждении на конкурсной основе.
<b>Глава 3. Основы федерального устройства</b>			
Установление принципов организации местного самоуправления	72	1	Установление общих принципов организации местного самоуправления отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.
<b>Глава 8. Местное самоуправление</b>			
Сфера деятельности	130	1	Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.
Форма осуществления	130	2	Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.
Территории	131	1.2	Местное самоуправление осуществляется в городских сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.
Структура органов	131	1	Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.
Задачи и функции	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	132	2	Органы местного самоуправления в соответствии с законом могут наделяться отдельными государственными полномочиями, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.
Гарантии прав	133		Гарантируется право на местное самоуправление, на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Вводится запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

После принятия новой Конституции Российской Федерации в 1993 г. закрепленные в ней принципы организации местного самоуправления получили дальнейшее

развитие в федеральном законодательстве, в конституциях и уставах субъектов Федерации и их законодательстве. Цель этого развития – обеспечить постепенное реформирование системы государственного устройства Российской Федерации на основе принципов демократии и народовластия.

#### 2.4. Федеральное законодательство

Федеральный закон 2003 г. относит к полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления:

- определение общих принципов организации местного самоуправления в РФ;
- правовое регулирование деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения и при осуществлении переданных государственных полномочий.

Федеральные законодательные акты, касающиеся местного самоуправления, могут быть разделены на две группы. Первая включает в себя федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, постановления и определения Конституционного суда РФ, специально посвященные вопросам местного самоуправления. Ко второй относятся федеральные отраслевые законы и иные нормативные правовые акты, содержащие отдельные нормы муниципального права.

Из числа первой группы главным является закон, определяющий общие принципы деятельности местного самоуправления. В нем раскрыты основные понятия и термины местного самоуправления, определена роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, закреплены права граждан на осуществление местного самоуправления. Важнейшим законом, определяющим общие принципы деятельности местного самоуправления, в системе федерального законодательства является Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который первоначально был принят 28 августа 1995 г., а затем 6 октября 2003 г. В этом законе раскрыты основные понятия и термины местного самоуправления, определена роль последнего в осуществлении народовластия, закреплены права граждан на осуществление местного самоуправления. Структура Федерального закона от 2003 г. представлена в табл. 2.2.

Таблица 2.2.

Структура Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Глава	Статья	Наименование
1	1-9	Общие положения
2	10-13	Принципы территориальной организации местного самоуправления
3	14-18	Вопросы местного значения
4	19-21	Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями
5	22-23	Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления
6	34-42	Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления
7	43-48	Муниципальные правовые акты

8	49-65	Экономическая основа местного самоуправления
9	66-69	Межмуниципальное сотрудничество
10	70-78	Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью
11	79-82	Особенности организации местного самоуправления
12	83-86	Переходные положения

В Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дано такое определение: «Местное самоуправление в Российской Федерации – признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций».

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» говорится: «Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций».

Представляется, что более верной нужно признать формулировку нового закона, поскольку местное самоуправление – это все-таки не деятельность населения как таковая, а *форма осуществления* народом своей власти.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ нацелен на то, чтобы, с одной стороны, приблизить органы местного самоуправления к населению, с другой – сделать их ответственными перед государством, улучшить правовые условия для организации местного самоуправления. В отличие от Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (вступил в силу согласно постановлению Верховного Совета СССР от 9 апреля 1990 г. № 1418-1), Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» и упомянутого Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ, Федеральный закон № 131-ФЗ обобщил практику применения ныне действующих конституционных норм, которые определяют основные принципы организации местного самоуправления. В нем более детально решены вопросы организации местного самоуправления на всей территории нашей страны: установлен исчерпывающий перечень видов муниципальных образований (статья 10), устанавливаются критерии для определения их границ (статьи 11-13). Если ранее территориальная организация местного самоуправления регулировалась законодательством субъектов Федерации, то теперь на них возлагается определение границ конкретных муниципальных образований по унифицированной законодателем схеме. В основе последней лежит двухуровневая модель организации муниципальных образований, позволяющая обеспечить решение вопросов местного значения, исходя из наличия необходимых для этого ресурсов, кадрового и организационного потенциала.

В указанном Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ более четко разграничены полномочия каждого уровня местного самоуправления, более детально определены подходы к структуре органов местного самоуправления, в состав которой входят представительный орган муниципального образования, глава муниципального

образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган), контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (статья 34 пункт 1). При этом наличие представительного органа, главы муниципального образования, местной администрации в структуре органов местного самоуправления является обязательным (статья 34 пункт 2).

К важным федеральным законам, регулирующим деятельность местного самоуправления, относятся Законы от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (в редакции Федерального закона от 22 июня 1998 г. № 85-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»), от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции от 9 июля 1999 г.; прекратил действие с 1 января 2006 г.), от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (в редакции от 13 апреля 1999 г.), от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления». Особое значение имеют также Гражданский, Земельный, Градостроительный, Бюджетный, Налоговый кодексы Российской Федерации, оказывающие огромное влияние на деятельность местного самоуправления.

Нормы муниципального права содержатся в сотнях федеральных отраслевых законов. В период реформы местного самоуправления законотворческая деятельность в этой сфере существенно возросла. В частности, на федеральном уровне продолжает развиваться и совершенствоваться правовая база местного самоуправления: в ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в него по мере необходимости вносятся изменения и дополнения.

Однако прописать все до мельчайшей детали федеральное законодательство не в состоянии, да оно и не должно этим заниматься, ведь Конституция Российской Федерации предусматривает, что установление общих принципов организации местного самоуправления, развивающих конституционные положения о местном самоуправлении, относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Ряд наиболее крупных «блоков» проблем регулируется федеральным законодательством, но основная масса организационных вопросов должна решаться в рамках законодательства субъектов Российской Федерации и уставов самих муниципальных образований. При осуществлении местного самоуправления в различных регионах страны особенно велика роль местных условий и традиций, поэтому в этой сфере не должно быть единообразия. Задача законодателя заключается в том, чтобы при необходимом многообразии и учете местных традиций в законодательстве субъектов Российской Федерации не допустить прямого или косвенного ограничения прав населения на самостоятельное осуществление местного самоуправления – прав, закрепленных в Конституции Российской Федерации.

## **2.5. Региональное законодательство**

Для конкретного муниципального образования региональные законы не менее важны, чем федеральные, поскольку муниципальная власть на практике чаще всего взаимодействует с органами государственной власти своего субъекта РФ.

Федеральный закон 2003 г. относит к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ правовое регулирование вопросов, связанных с организацией местного самоуправления в субъектах РФ, правами и обязанностями органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправ-

ления, правами и обязанностями органов и должностных лиц местного самоуправления по вопросам, регулирование которых отнесено к компетенции субъектов РФ.

В конституциях (уставах) субъектов РФ содержатся разделы, посвященные местному самоуправлению. Каждый субъект РФ на основании Федерального закона 1995 г. принимал закон об организации местного самоуправления на своей территории, а также пакет других законов по вопросам местного самоуправления. К их числу относятся, например, законы о выборах в органы местного самоуправления, местных референдумах, муниципальной службе, административно-территориальном устройстве субъекта РФ, порядке образования и преобразования муниципальных образований и т. п. К числу отраслевых региональных законов, особо влияющих на деятельность местного самоуправления, относятся законы о собственности, бюджете и бюджетном процессе, о региональных налогах и сборах и другие. Несмотря на наличие общей правовой основы, законодательная практика отдельных субъектов РФ по вопросам организации местного самоуправления оказалась весьма различной. Анализ региональных правовых актов показывает, что многие из них по-разному трактуют и конкретизируют различные аспекты местного самоуправления, зачастую ущемляя его права. Типичными примерами служат лишение малых городов и других поселений прав на местное самоуправление, формирование «декоративных» муниципальных образований, лишенных собственности и бюджета, невыполнение требований федерального законодательства о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, жесткое регулирование структуры органов местного самоуправления, ущемление полномочий представительных органов. В защиту прав местного самоуправления от законодательных инициатив региональных властей неоднократно выступал Конституционный Суд РФ. Наиболее известны его постановления по законодательству о местном самоуправлении в Удмуртской Республике (1997 г.) и в Республике Коми (1998 г.).

В 2001 -2003 гг. по инициативе Президента России многие региональные законы по вопросам местного самоуправления были приведены в соответствие с федеральным законодательством. Однако в свете Федерального закона 2003 г. еще необходима большая работа.

## 2.6. Система муниципальных правовых актов

Население муниципальных образований непосредственно, а также органы и должностные лица местного самоуправления принимают муниципальные правовые акты по вопросам местного значения.

Нормативные правовые акты, сформулированные представительным органом, регулируют важнейшие процессы жизнедеятельности муниципального образования. К типичным правовым актам этой категории относятся:

- положение о местных референдумах и местных выборах;
- положение об организации территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования;
- положение о порядке управления собственностью муниципального образования;
- правила землепользования и застройки;
- правила торговли;
- положение о муниципальном заказе;
- положение о муниципальной службе и т.д.

Система муниципальных правовых актов представлена в табл. 2.4.

Таблица 2.4.

Система муниципальных правовых актов

Лицо принимающее	Тип	Наименование правового акта или решаемые
------------------	-----	--

правовые акты	правовых актов	вопросы
Население на референдумах и сходах	Решения	Важнейшие вопросы местного значения, затрагивающие интересы всего населения
Представительный орган	Решения	Устав муниципального образования. Правила обязательные для исполнения на территории муниципального образования. Вопросы организации деятельности представительного органа.
Председатель представительного органа	Постановления и распоряжения	Вопросы организации деятельности представительного органа.
Глава местной администрации	Постановления	Вопросы местного значения. Вопросы связанные с осуществлением переданных государством полномочий.
	Распоряжения	Вопросы организации работы местной администрации
Глава муниципального образования	Постановления и распоряжения	Вопросы входящие в компетенцию председателя представительного органа или главы администрации(в зависимости от занимаемой должности)
Иные должностные лица	Распоряжения и приказы	Вопросы отнесенные к их полномочиям

## 2.7. Устав муниципального образования

Устав муниципального образования (города, муниципального района или сельского поселения) и решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан на местном референдуме (сходе), обладают на территории этого муниципального образования высшей юридической силой.

Устав – это основной нормативный акт муниципального образования (города, муниципального района или сельского поселения). Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в уставе отражаются следующие положения:

- наименование муниципального образования;
- перечень вопросов местного значения;
- формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- виды, порядок принятия, официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов, выборных должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий;
- виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления;

- порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля его исполнения;

- порядок внесения изменений и дополнений в устав.

Устав муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации регулирует и иные вопросы организации местного самоуправления.

На практике уставы городов разработаны достаточно хорошо, а вот для сельских поселений и муниципальных районов необходимы методические рекомендации по созданию устава. Для оказания помощи таким муниципальным образованиям разработаны типовые уставы, могущие послужить в качестве образца. Это поможет реализовать положения нового Федерального закона о местном самоуправлении, ведь каждое муниципальное образование разрабатывает свой устав самостоятельно.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ устав муниципального образования принимается соответствующим представительным органом. Однако, чтобы привлечь население к обсуждению столь важного документа, следует в обязательном порядке проводить публичные слушания по проекту устава и по включению в него изменений. Возможно также предварительное вынесение некоторых основных положений устава на местный референдум. После того как население вынесет то или иное решение по данным вопросам, остальные положения и устав в целом принимаются представительным органом.

Представительный орган муниципального образования принимает устав тайным голосованием. За принятие устава или внесение в него изменений и дополнений должно проголосовать не менее 2/3 установленного числа депутатов. В населенных пунктах с численностью избирателей менее 100 человек устав должен получить одобрение большинства населения непосредственно на сходе граждан.

Устав муниципального образования, внесенные в него изменения и дополнения подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации. Порядок регистрации определен специальным Федеральным законом.

Наряду с правовыми актами нормативного характера органы и должностные лица местного самоуправления принимают акты индивидуального назначения. Необходимость принятия этих актов связана с осуществлением организационной, исполнительной и контрольной деятельности в системе местного самоуправления (например, приказ о назначении лица на муниципальную должность, о проведении проверки и т.п.).

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Каков состав правовой базы местного самоуправления?
2. Каковы важнейшие документы федерального уровня, регламентирующие деятельность местного самоуправления?
3. Какие компоненты деятельности местного самоуправления регулируются законодательством субъектов РФ?
4. Почему устав называют основным законом жизни или конституцией муниципального образования?
5. Каков порядок разработки и принятия устава муниципального образования?