Контрольная работа по дисциплине

**Тема: Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления**

**Действующий Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 16.09.2003) (ред. от 08.11.2007) и ранее действовавший Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 12.08.1995) (ред. от 21.07.2005), сравнение.**

Ранее действовавший Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принят Государственной Думой 28 августа 1995 г. и вступил в силу 1 сентября 1995 г.

Практика применения указанного Федерального закона выявила ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления, в числе которых[[1]](#footnote-1):

1) нечеткость в определении компетенции муниципальных образований;

2) неопределенность территориальной организации местного самоуправления;

3) возможность формирования структуры органов местного самоуправления, не соответствующей решаемым задачам;

4) несоответствие ресурсов исполняемым обязанностям;

5) удаленность органов местного самоуправления от населения;

6) непроработанность механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Одноименный Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ (далее – Закон или комментируемый Закон) разработан с учетом необходимости решения проблем правового регулирования, выявившихся в правоприменительной практике, и представляет собой новую редакцию действующего (в 2004 г.) Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», т.е. новая редакция закона сделала акцент на решение вышеприведенных проблем, в какой-то мере расширила, конкретизировала имеющиеся статьи, включила новые.

Таким образом, произошла некая административная реформа. Целями данного реформирования являются обеспечение политической и экономической самостоятельности муниципальных органов власти в решении вопросов местного значения, повышение ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления за надлежащее исполнение полномочий в рамках их компетенции, усиление государственного контроля за законностью и соблюдением прав и свобод граждан. В этих целях предпринята попытка значительно модифицировать существующую территориальную организацию местного самоуправления, четко разграничить полномочия и предметы ведения между субъектами РФ и муниципальными образованиями (а также распределить полномочия внутри системы местного самоуправления), создать основы правового регулирования отношений в рамках бюджетного финансирования расходных полномочий органов местного самоуправления и отдельных государственных полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления.

Иными словами Новый Федеральный закон существенно меняет концепцию местного самоуправления, а именно:

1. В настоящее время в России существует одноуровневая модель местного самоуправления (лишь в некоторых субъектах допускается существование муниципальных образований различных уровней). Кроме того, действующее законодательство за некоторыми исключениями не предусматривает различий между муниципальными образованиями. Новый Федеральный закон предусматривает необходимость создания пяти видов муниципальных образований: городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения. При этом территории городских и сельских поселений входят в состав территории муниципальных районов, но являются самостоятельными муниципальными образованиями, т.е. на данных территориях осуществляется двухуровневое местное самоуправление. Территории городских округов не входят в состав территорий муниципальных районов, там осуществляется одноуровневое местное самоуправление.

Особенностью нового Закона является то, что каждый из видов муниципальных образований призван решать присущие только ему вопросы местного значения, т.е. вопросы местного значения поселения не совпадают с вопросами местного значения муниципального района и городского округа, также муниципальные образования будут иметь различные доходные источники, рассчитываемые исходя из потребностей.

2. Закон также предусматривает особенности осуществления местного самоуправления в городах федерального значения, закрытых административно-территориальных образованиях, городах-наукоградах, на приграничных территориях.

3. Существенным изменениям также подверглись организационные основы местного самоуправления: новый Закон резко сужает возможности муниципальных образований в данной сфере. Новый Закон очень подробно регулирует систему органов местного самоуправления вплоть до определения численности представительных органов местного самоуправления и порядка занятия должности главы местной администрации.

4. Закон регулирует целый ряд вопросов, ранее не находивших отражения в федеральном законодательстве. В первую очередь это касается главы, регулирующей порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В новом Законе устанавливаются обязательные требования к законам о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, формы контроля органов государственной власти за реализацией органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий и пределы вмешательства государства в данную сферу.

5. В Законе предусматривается усиление контроля за исполнением органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и ответственности указанных органов за их неисполнение. В частности, предусматривается временное исполнение полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации в случаях возникновения угрозы жизни, здоровью и безопасности граждан, а также в некоторых иных случаях.

Подробнее рассмотрим изменения на примере отдельных статей:

1. (ст. ст. 1–2 ФЗ №131-ФЗ от 06.10.2003 – Местное самоуправление.) Уже из первых статей можно заметить различия в определении местного самоуправления законами. Это определение местного самоуправления несколько отличается от определения, приведенного в ст. 2 действующего в настоящее время Федерального закона от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 22 апреля, 26 ноября 1996 г., 17 марта 1997 г., 4 августа 2000 г., 21 марта 2002 г., 7 июля, 8 декабря 2003 г.). В отличие от старого Закона новый определяет местное самоуправления не через «деятельность населения», а через «форму осуществления народом своей власти». Признание местного самоуправления одной из форм народовластия закреплено в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ.

Определение вопросов местного значения содержится в ст. 2 нового Закона, а перечни основных вопросов местного значения содержатся в главе 3. В отличие от Закона о местном самоуправлении 1995 г., новый Закон предусматривает различные виды вопросов местного значения для разных видов муниципальных образований. Конкретный перечень вопросов местного значения каждого муниципального образования закрепляется в его уставе.

1. (ст. 7 ФЗ №131-ФЗ от 06.10.2003 – Муниципальные правовые акты.) При решении вопросов местного значения субъекты, их реализующие, наделены правом принимать правовые акты как нормативного, так и правоприменительного (индивидуального) характера. Система муниципальных правовых актов установлена ст. 43 ФЗ №131-ФЗ от 06.10.2003. В отличие от Закона о местном самоуправлении 1995 г., новый Закон содержит четкий перечень наименований правовых актов, принимаемых в муниципальном образовании.

Ст. 7 закрепляет обязательность муниципальных правовых актов и устанавливает пределы их действия в пространстве – территорию муниципального образования. Юридическая сила муниципальных правовых актов определяется тем, что при решении вопросов местного значения органы и должностные лица местного самоуправления наделены юридически властными полномочиями, а при реализации отдельных государственных полномочий – государственно-властными.

1. (ст. 10 ФЗ №131-ФЗ от 06.10.2003 – Территории муниципальных образований.) Современное внутреннее устройство субъектов Федерации отличается разнообразием. В основном реализованы варианты образования муниципальных образований или в отдельных поселениях – городах районного значения, поселках и сельских округах, или, наоборот, в городах областного значения и районах. Отличия между этими вариантами заключаются в том, что в первом случае государственные полномочия выполняют органы не муниципальные, а территориальные государственные.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. в части установления территориальной основы местного самоуправления базируется на понятии «поселение». Поэтому имеет смысл раскрыть, чем содержание понятия «поселение» в Законе 2003 г. отличается от содержания понятия «муниципальное образование» в предыдущем одноименном Законе. Нетрудно заметить, что на первый план выходят место компактного проживания людей (фактически единство территории и населения) и традиционное совместное решение ими вопросов местного значения, в чем и состоит смысл местного самоуправления. Другие атрибуты муниципального образования (собственность, бюджет) в соответствии с положениями нового Закона возникают как следствие имеющегося статуса.

Закон предусматривает 5 видов муниципальных образований: 2 вида поселений – сельское и городское; муниципальный район; городской округ; внутригородская территория города федерального значения.

1. (ст. 12 ФЗ №131-ФЗ от 06.10.2003 – Изменение границ муниципального образования.) Как известно, Конституцией РФ установлено, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих муниципальных образований (ч. 2 ст. 131). Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции 1995 г. воспроизводилась лишь конституционная формулировка. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ должны были установить в законах субъектов РФ гарантии учета мнения населения при решении вопросов изменения границ муниципальных образований.

Положения новой редакции Федерального закона (ст. ст. 12, 13, 24) по сравнению с ранее действовавшей редакцией 1995 г. содержат конкретные правовые гарантии учета мнения населения по вопросу изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Таким образом, новый Закон расширяет перечень субъектов, которые вправе выступать с инициативой об изменении границ муниципального образования. Кроме традиционных субъектов: населения муниципального образования, органов местного самоуправления муниципального образования, органов государственной власти соответствующего субъекта РФ, – к ним также теперь относятся федеральные органы государственной власти[[2]](#footnote-2).

1. (ст. 14 ФЗ №131-ФЗ от 06.10.2003 – Вопросы местного значения поселения.) Вопросы местного значения в соответствии со ст. 2 данного Закона – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. В отличие от Закона 1995 г., который устанавливает единый перечень вопросов местного значения для всех муниципальных образований, новый Закон о местном самоуправлении предусматривает необходимость решения различных вопросов в зависимости от вида муниципального образования.
2. (ст. 25 ФЗ №131-ФЗ от 06.10.2003 – Сход граждан.) Сход граждан – форма непосредственного участия жителей муниципального образования в обсуждении и решении вопросов местного значения. Этот институт дает возможность гражданам непосредственно высказывать свои мнения и выражать волю по вопросам местного значения. Предыдущий Закон 1995 г. также предусматривал сход (собрания) граждан как институт непосредственной демократии. Однако новый Закон называет сходы как институт публичной власти для поселений с небольшой численностью населения, а собрания относятся к консультативным институтам непосредственной демократии. При этом сход является формой осуществления властных функций для всей соответствующей территории маленького муниципального образования, а собрания проводятся лишь на части территории муниципального образования.
3. (ст. 26 ФЗ №131-ФЗ от 06.10.2003 – Правотворческая инициатива граждан.) Впервые народная правотворческая инициатива получила закрепление в ст. 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. В соответствии с данным Законом члены местного сообщества обладают этой весьма важной для них возможностью, только если она закреплена в уставе муниципального образования. Новым Законом этот институт существенно конкретизирован. Регламентированы вопросы численности инициативной группы, предлагающей проект нормативного правового акта, определены условия его рассмотрения органами местного самоуправления.
4. (ст. 34 ФЗ №131-ФЗ от 06.10.2003 – Органы местного самоуправления.) По Закону о местном самоуправлении 1995 г. в структуре органов местного самоуправления обязательным является наличие только выборных, т.е. представительных, органов местного самоуправления (кроме некоторых, как правило, малочисленных, муниципальных образований, см.: ч. 2 ст. 14, ч. 6 ст. 15 Закона о местном самоуправлении 1995 г.). Новая редакция Закона исходит из обязательности разделения власти на представительную и исполнительную и на местном уровне. В силу этого устанавливается, что в структуре органов местного самоуправления обязательно наличие представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации. При этом новый Закон о местном самоуправлении, так же, как и Закон 1995 г. (ч. 2 ст. 17), предусматривает, что порядок формирования органов местного самоуправления, их компетенция, сроки полномочий, подотчетность и подконтрольность, иные вопросы их организации и деятельности определяются уставом муниципального образования. Новый Закон по-иному подходит к вопросу о наименованиях органов местного самоуправления: если в соответствии с действующим законодательством о местном самоуправлении они (наименования) определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов РФ, то в соответствии с комментируемым Законом наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования и местной администрации устанавливаются законом субъекта РФ.
5. (ст. 35 ФЗ №131-ФЗ от 06.10.2003 – Представительный орган муниципального образования.) В Законе о местном самоуправлении 1995 г. (ст. 15) также предусмотрено, что в отдельных поселениях в соответствии с законами субъектов РФ и уставом муниципального образования полномочия представительного органа могут осуществлять собрания (сходы) граждан. Однако критерии определения таких муниципальных образований не были определены и устанавливались законами субъектов РФ. На практике не всегда возможность осуществления полномочий представительного органа муниципального образования ставилась в зависимость от численности его жителей. Новым Законом четко определено, что представительные органы муниципального образования не создаются в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек.

Нормы статьи устанавливают минимальную численность депутатов представительных органов поселений, в том числе городских округов, муниципальных районов и внутригородских территорий городов федерального значения. Закон о местном самоуправлении 1995 г. не регламентирует численность депутатов представительных органов муниципальных образований, устанавливая, что их численность определяется уставом муниципального образования. Федеральный закон №131-ФЗ от 06.10.2003 расширил перечень вопросов, входящих в исключительную компетенцию представительного органа муниципального образования, т.е. тех вопросов, которые имеют право решать только представительные органы.

1. (ст. 36 ФЗ №131-ФЗ от 06.10.2003 – Глава муниципального образования.) В соответствии с Законом о местном самоуправлении 2003 г. в любом муниципальном образовании уставом должна быть предусмотрена должность главы муниципального образования. Закон о местном самоуправлении 1995 г. устанавливал только то, что уставом муниципального образования может быть предусмотрена должность главы муниципального образования – выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления, что он наделяется собственной компетенцией и может входить в состав представительного органа, председательствовать на его заседаниях (ст. 16). Новый Закон содержит иной подход к определению статуса главы муниципального образования. Он не только запрещает совмещение руководства представительным и исполнительным органами местного самоуправления, но и закрепляет некоторые полномочия главы муниципального образования, устанавливает основания досрочного прекращения его полномочий.
2. (ст. 44 ФЗ №131-ФЗ от 06.10.2003 – Устав муниципального образования.) Устав муниципального образования – важнейший нормативный правовой акт, принимаемый на местном уровне. Хотя новый Закон в отличие от ранее действующего Закона о местном самоуправлении не содержит прямого указания. Новым законом установлены обязательные положения устава, без которых он не может пройти процедуру государственной регистрации и иметь юридической силы. Перечень этих оснований изменен по сравнению с Законом о местном самоуправлении 1995 г., однако эти изменения носят непринципиальный характер. По-прежнему одной из главных составляющих являются положения о статусе органов местного самоуправления, порядке и способах их формирования, статусе выборных должностных лиц местного самоуправления. В новом Законе отсутствует положение об обязательном закреплении в уставе муниципального образования условий и порядка организации муниципальной службы.

Также новый Закон о местном самоуправлении не содержит требования об обязательном закреплении в уставе вопросов организации местного самоуправления, обусловленных компактным проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества с учетом исторических и иных местных традиций (п. 14 ч. 1 ст. 8 действующего Закона о местном самоуправлении).

Из нового Закона исключено положение об обязательном закреплении в уставе муниципального образования общего порядка владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (п. 13 ч. 1 ст. 8 действующего Закона о местном самоуправлении). Новый Закон придает большое значение вопросам бюджетного процесса на местном уровне и контролю за исполнением местных бюджетов.

1. (ст. 50 ФЗ №131-ФЗ от 06.10.2003 – Муниципальное имущество.) Новый Закон дает закрытый перечень муниципального имущества, в соответствии с которым в собственность муниципальных образований входит имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, для осуществления переданных государственных полномочий и для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, работников муниципальных предприятий и учреждений. Следует отметить, что Законом от 1995 г. в ст. 29 был представлен более подробный перечень объектов муниципальной собственности, таких как: муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации и т.д. Так как ст. 215 ГК РФ определяет муниципальную собственность как имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, конкретизировать объекты муниципальной собственности нет необходимости.
2. (ст. 51 ФЗ №131-ФЗ от 06.10.2003 – Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом.) Неоднозначно можно оценить нормы, касающиеся понятия субъекта муниципальной собственности и его прав. В Законе 1995 г. указывалось, что право собственности от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований, – население непосредственно. При этом представительные органы местного самоуправления устанавливают порядок управления и распоряжения муниципальным имуществом, а исполнительные органы непосредственно владеют, пользуются и распоряжаются этим имуществом, в том числе через учреждение и наделение полномочиями компетентных организаций (ст. 15 Закона 1995 г. и ст. 35 Закона 2003 г.).

Закон 2003 г. ввел норму, в соответствии с которой органы местного самоуправления самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом, но только в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Закон 1995 г. таких положений не содержит. Поэтому на практике органы местного самоуправления пользуются полной гражданско-правовой свободой и административно-правовой самостоятельностью. Также новый закон устанавливает, что органы местного самоуправления имеют право передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование юридическим и физическим лицам, органам государственной власти и органам местного самоуправления других муниципальных образований. Совершать сделки с муниципальным имуществом органы местного самоуправления имеют право только в соответствии с федеральными законами. Названная норма в Законе 1995 г. отсутствует.

Закон 2003 г. устанавливает, что порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, но только в соответствии с федеральными законами. В свою очередь, Закон 1995 г. регламентирует, что порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяются поселением непосредственно или представительными органами местного самоуправления самостоятельно. Таким образом, в соответствии с новым Законом население отстранено от определения порядка и условий приватизации муниципального имущества – этот порядок устанавливается теперь только органами местного самоуправления.

1. (ст. 54 ФЗ №131-ФЗ от 06.10.2003 – Муниципальный заказ.) Термин «муниципальный заказ» был впервые введен в законодательство Российской Федерации в 1995 г. Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако названным Законом не было дано определение данному термину. Нормы БК РФ устанавливают, что муниципальный заказ – это совокупность заключенных муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета (ст. 72).

Данная статья Закона от 2003 г. устанавливает, что органы местного самоуправления и уполномоченные ими муниципальные учреждения могут выступать заказчиками на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов местного значения и осуществлением отдельных государственных полномочий. Нормы Закона 1995 г. этого не предусматривали. Также статья определяет конкурсную основу муниципального заказа. Эта норма соответствует ст. 72 БК РФ. Следует отметить, что Закон 1995 г. прямо не устанавливает конкурсную основу муниципального заказа, хотя такой подход не исключается.

Закон 2003 г. предусматривает случаи, когда муниципальный заказ может размещаться без проведения конкурса. Если размещение муниципального заказа осуществляется путем запроса котировок цен на товары, работы и услуги или случаев закупки товаров, работ и услуг у единственного исполнителя, то конкурс не проводится.

1. (ст. 66 ФЗ №131-ФЗ от 06.10.2003 – Советы муниципальных образований субъектов РФ.) В соответствии с Законом 1995 г. предусматривалась только возможность создания союзов и ассоциаций муниципальных образований в целях координации деятельности муниципальных образований и более эффективного осуществления их прав и интересов. При этом Закон 1995 г. не предусматривал никаких конкретных форм и наименований объединений муниципальных образований.

Новый Закон закрепляет императивную норму, согласно которой в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте РФ должен быть создан совет муниципальных образований субъекта РФ (см. также ст. 8 Закона). Но следует отметить, что новый Закон нарушает принцип добровольности объединения муниципальных образований. Кроме того, Закон вводит совершенно определенное наименование для такого объединения муниципальных образований – совет муниципальных образований субъекта РФ.

1. (ст. 71 ФЗ №131-ФЗ от 06.10.2003 – Ответственность депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением.) Данная статья в ФЗ №131-ФЗ от 06.10.2003 содержит отсылочную норму об установлении оснований наступления ответственности должностных лиц местного самоуправления перед населением и порядок решения соответствующих вопросов уставами муниципальных образований. Закон о местном самоуправлении 1995 г. указывал, что основанием ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением является утрата доверия. Вместе с тем в Законе не указывалось, что понимается под «утратой доверия», так что наполнение этого термина конкретным содержанием осуществлялось в законах субъектов Федерации и нормативных актах муниципальных образований.
2. (ст. 73 ФЗ №131-ФЗ от 06.10.2003 – Ответственность представительного органа муниципального образования перед государством.) Ст. 73 Федерального закона №131-ФЗ от 06.10.2003 устанавливает основания и процедуру роспуска представительного органа муниципального образования. Возможность такого роспуска предусматривалась и Законом 1995 г. Основные отличия между Законами 1995 г. (в ред. 2001 г.) и 2003 г. состоят в следующем:

– новый Закон увеличивает срок, в течение которого представительный орган муниципального образования обязан принять меры по исполнению решения суда, с 10 дней до 3 месяцев;

– новый Закон не требует судебного подтверждения того, что установленные действия повлекли нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда;

– новый Закон не предусматривает в качестве обязательного этапа процедуры привлечения представительного органа муниципального образования к ответственности вынесение письменного предупреждения представительного органа о возможности привлечения к ответственности;

– новый Закон требует обязательного судебного подтверждения факта неисполнения первого судебного решения;

– новый Закон предусматривает обязательность законодательной инициативы высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) при принятии закона о роспуске представительного органа муниципального образования (ранее законодательный орган субъекта РФ мог и сам выступить с такой инициативой).

1. (ст. 74 ФЗ №131-ФЗ от 06.10.2003 – Ответственность главы муниципального образования главы местной администрации перед государством.) В целом новый Закон заметно упрощает возможность привлечения к ответственности глав муниципальных образований (местных администраций), делая возможным их отрешение от должности, в том числе и по формальным основаниям, чем ставит их в зависимость от высших государственных должностных лиц субъекта РФ. Ст. 74 Закона определяет минимальный и максимальный сроки для издания правового акта о привлечении к ответственности главы муниципального образования (местной администрации) – соответственно 1 и 6 месяцев. В отличие от Закона 1995 г., комментируемый Закон не предусматривает возможности назначения высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) временно исполняющего обязанности главы муниципального образования.

В заключение можно отметить, что Закон обеспечивает тесную взаимосвязь между территориальной организацией местного самоуправления и ее финансовой основой, что позволяет сформировать систему межбюджетных отношений на единых принципах.

К положительным качествам Закона можно отнести:

1) установление порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

2) предоставление более широкого круга конкретных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления;

3) введение положений о муниципальных правовых актах;

4) регулирование вопросов межмуниципального сотрудничества и особенностей организации местного самоуправления для отдельных типов городских поселений и на приграничных территориях;

5) более детальное регулирование вопросов, связанных с формированием органов и должностных лиц местного самоуправления;

6) более детальное регулирование вопросов межмуниципального сотрудничества, создание условий для дальнейшего развития и расширения социальных и экономических связей муниципальных образований.

Законом внесены существенные изменения в экономическую основу местного самоуправления, которые в основном направлены на решение объективно существующих проблем в сфере межбюджетных отношений. Новый механизм регулирования межбюджетных отношений, основанный на территориальной организации местного самоуправления, вводится при условии последующего внесения изменений в налоговое и бюджетное законодательство.

Новый Закон об общих принципах организации местного самоуправления вызывает не только положительные отзывы. Отдельные аспекты нового Закона о местном самоуправлении вызвали серьезные споры еще на этапе его разработки. В первую очередь они касались заметного увеличения возможности государственных органов и должностных лиц вмешиваться в деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления и даже прямо подменять их. Существует мнение, что многие положения нового Закона существенно ограничивают самостоятельность местного самоуправления, гарантированную Конституцией Российской Федерации. Неоднозначно оценивались и оцениваются также вводимые Законом механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

**Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления**

Местное самоуправление, в основе которого лежит право населения городских и сельских поселений самостоятельно решать вопросы местного значения, а также обособление органов местного самоуправления в системе управления обществом и государством, предполагает ответственность органов местного самоуправления за выполнение возлагаемых на них функций и полномочий, а также различные виды контроля их деятельности.

При этом следует учитывать природу муниципальной власти и особенностей институтов местного самоуправления как наиболее приближенных к населению.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль за их деятельностью служат обеспечению функционирования местного самоуправления в интересах населения, граждан, общества в целом.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления – это неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решения, ненадлежащее осуществление своих задач и функций[[3]](#footnote-3).

Согласно ст. 70 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами».

При этом следует учесть, что в статье закрепляется важнейший принцип ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц. Расшифровывая данный принцип, нужно иметь в виду не только наказание должностных лиц муниципальных органов как объективное последствие ответственности. Органы местного самоуправления отвечают также и за добросовестное руководство территорией, и за создание нормальных жизненных условий для всего населения

Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает круг субъектов, перед которыми органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность, а также основные формы этой ответственности.

Так, органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед:

а) населением муниципального образования;

б) государством;

в) физическими и юридическими лицами (ст. 47).

Формы государственного и общественного контроля за деятельностью местного самоуправления, закрепляемые Законом и обеспечивающие защиту интересов государства, населения, граждан, организаций, являются в то же время необходимым условием реализации норм муниципального права, устанавливающих ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

**Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением**

Одним из ключевых понятий в законодательном определении местного самоуправления является самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения. Она осуществляется населением в значительной мере через органы местного самоуправления. Поэтому важно прежде всего обеспечить зависимость органов и должностных лиц местного самоуправления от населения – основного субъекта прав местного самоуправления. Этому служат различные виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, закрепляемые в законодательстве о местном самоуправлении. Организационный механизм осуществления норм муниципального права об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления определяет население муниципального образования в уставе муниципального образования.

Ст. 71 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регулирует ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением: «Основанием наступления ответственности депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законом. Население муниципального образования вправе отозвать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления в соответствии с законом».

Федеральный закон 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил основание ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением: утрата доверия населения. Правовая категория «утрата доверия населения» является важнейшим элементом не только правовой доктрины местной, муниципальной демократии, но и народовластия в целом.

Об утрате доверия населения можно говорить лишь применительно к выборным органам и выборным должностным лицам местного самоуправления, ибо они получают в результате выборов своеобразный мандат доверия от населения на решение вопросов местного значения.

Вместе с тем это основание наступления ответственности требует строгого юридического определения, правовой конкретизации. Однако указанный Закон не уточнил, какие конкретные основания скрываются за этим общим принципом: утрата доверия. Он не определил порядка и условий ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в результате утраты доверия: они устанавливаются в уставе муниципального образования.

Федеральный закон 2003 г. вопрос об ответственности решает иначе: он не использует для определения ее основания принцип утраты доверия. В Законе прослеживается иной подход: ответственность выборных лиц наступает в результате виновно совершенного правонарушения, установленного судом.

Так, ст. 24 Закона закрепляет: основаниями для отзыва выборного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

При этом Закон предусматривает, что процедура отзыва выборного лица должна обеспечить ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Закон 1995 г. об общих принципах организации местного самоуправления предусматривал возможность использования института выражения недоверия выборным лицам и органам местного самоуправления. Закон 2003 г. не упоминает этот институт. Вместе с тем Закон устанавливает, что в уставе муниципального образования могут определяться виды и основания ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, в том числе основания и порядок отзыва выборных лиц, досрочного прекращения полномочий выборных органов и лиц местного самоуправления (ст. 44). Таким образом, Закон не исключает и других (помимо отзыва) институтов, посредством использования которых наступает ответственность выборных органов и лиц местного самоуправления.

В уставе муниципального образования могут быть закреплены основания и виды ответственности иных органов и должностных лиц местного самоуправления, которые замещают свою должность по контракту либо по решению представительного органа, выборного должностного лица местного самоуправления. В данном случае ответственность наступает не перед населением, а перед органом или лицом, которых население уполномочило выражать и защищать свои интересы. Устав муниципального образования может предусмотреть основания и формы ответственности главы муниципального образования, который избран на свою должность представительным органом местного самоуправления.

В уставе муниципального образования могут быть закреплены также различные формы контроля со стороны населения за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Наиболее распространенной формой такого контроля являются отчеты органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Подотчетность органов и должностных лиц местного самоуправления определяется уставами муниципальных образований.

Для обеспечения реальной ответственности, зависимости органов и должностных лиц местного самоуправления, контроля за их деятельностью очень важны инициатива жителей муниципального образования, их самоорганизация, осознание своих прав и интересов, заинтересованность в решении вопросов местного значения.

**Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством**

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством регулируется ст.ст. 72–74 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Предусмотренная статьей 72 Федерального закона 2003 г. ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством может быть административной, уголовной, материальной или конституционной. Административная ответственность органов местного самоуправления предусмотрена за совершение деяния, подпадающего под признаки административного правонарушения, предусмотренного Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Уголовная ответственность предусмотрена как наказание только для должностных лиц местного самоуправления за совершение деяния, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации. Материальная ответственность может наступить, например, вследствие ненадлежащего расходования бюджетных средств. И наконец, конституционная ответственность наступает в случае нарушения норм конституционного законодательства. Для муниципальных служащих основания конституционной ответственности предусмотрены в ст. 73 и 74 Закона.

Важной гарантией прав муниципальных органов и их должностных лиц является наступление ответственности только на основании решения соответствующего суда.

Ст. 73 Федерального закона №131-ФЗ от 06.10.2003 регулирует ответственность представительного органа муниципального образования перед государством и устанавливает основания и процедуру роспуска представительного органа муниципального образования. Возможность такого роспуска предусматривалась и Законом 1995 г. Основные отличия между Законами 1995 г. (в ред. 2001 г.) и 2003 г. состоят в следующем:

– новый Закон увеличивает срок, в течение которого представительный орган муниципального образования обязан принять меры по исполнению решения суда, с 10 дней до 3 месяцев;

– новый Закон не требует судебного подтверждения того, что установленные действия повлекли нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда;

– новый Закон не предусматривает в качестве обязательного этапа процедуры привлечения представительного органа муниципального образования к ответственности вынесение письменного предупреждения представительного органа о возможности привлечения к ответственности;

– новый Закон требует обязательного судебного подтверждения факта неисполнения первого судебного решения;

– новый Закон предусматривает обязательность законодательной инициативы высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) при принятии закона о роспуске представительного органа муниципального образования (ранее законодательный орган субъекта РФ мог и сам выступить с такой инициативой).

При этом меры предусмотренные данной статьей, носят факультативный характер, т.е. необязательный характер. Как следует из ее содержания, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не обязательно внести, а лишь имеет возможность внести в законодательный орган субъекта РФ Закон о роспуске представительного органа муниципального образования, а законодательный орган субъекта РФ не обязан его принимать.

Статьей 74 Федерального закона №131-ФЗ от 06.10.2003 предусмотрены основания наступления ответственности главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством, а также порядок привлечения их к ответственности.

В целом новый Закон заметно упрощает возможность привлечения к ответственности глав муниципальных образований (местных администраций), делая возможным их отрешение от должности, в том числе и по формальным основаниям, чем ставит их в зависимость от высших государственных должностных лиц субъекта РФ. Ст. 74 Закона определяет минимальный и максимальный сроки для издания правового акта о привлечении к ответственности главы муниципального образования (местной администрации) – соответственно 1 и 6 месяцев. В отличие от Закона 1995 г., комментируемый Закон не предусматривает возможности назначения высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) временно исполняющего обязанности главы муниципального образования.

Но существует отличие нового Закона от Закона 1995 г. Глава муниципального образования (местной администрации) отрешается от должности правовым актом высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Конкретный вид этого правового акта не установлен, однако очевидно, что он не имеет нормативного характера. По аналогии с Законом 1995 г. можно предположить, что глава муниципального образования (местной администрации) отрешается указом или постановлением. Новый Закон не предусматривает исключения для глав муниципальных образований – столиц и административных центров субъектов РФ.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Федерации, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

Ответственность представительного органа муниципального образования перед государством случае, если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Федерации, уставу муниципального образования, а представительный орган в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт. При наличии этих обстоятельств высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации проект закона субъекта Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

В случае принятия такого закона полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Федерации о его роспуске.

Закон субъекта Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством наступает в случае:

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

2) совершения указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству, территориальной целостности, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

В указанных случаях высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации.

Срок, в течение которого высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, не может быть менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом субъекта Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный правовой акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования.

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

Одной из форм проявления ответственности перед государством является предусмотренное в ст. 75 Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.

Отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Федерации, если:

во-первых, вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ, превышающая 30% собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;

во-вторых, при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

В первом случае в соответствующем муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта Федерации вводится временная финансовая администрация на срок до одного года. Временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования. В целях восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация в соответствии с федеральным законом принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования, разрабатывает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган муниципального образования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, – в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации для утверждения законом субъекта Федерации, обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом.

Во втором случав решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации с одновременным изъятием соответствующих субвенций. Решения органов государственной власти субъектов Федерации, указанные в ст. 75 Закона, могут быть обжалованы в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

В порядке и случаях, установленных федеральными законами, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться федеральными органами государственной власти.

**Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами**

Ст. 76 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением: «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами».

Основанием для данного вида ответственности являются действия органов и должностных лиц местного самоуправления, нарушающие права и свободы граждан, причиняющие имущественный и иной ущерб физическим и юридическим лицам. Ответственность в этом случае прежде всего наступает в судебном порядке.

Конституция РФ гарантирует каждому судебную защиту прав и свобод.

Решения и действия (или бездействие) органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд. Порядок обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, закреплены в Законе РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

В случае нарушения органами и должностными лицами местного самоуправления прав физических и юридических лиц, причинения им имущественного или морального вреда они могут быть привлечены к ответственности, содержание и формы которой определяет суд или арбитражный суд в соответствии с действующим законодательством. Одним из видов неблагоприятных последствий для органов и должностных лиц местного самоуправления может быть признание судом недействительными решений указанных органов и должностных лиц и обязанность

возместить тот ущерб, который был причинен этими решениями физическим и юридическим лицам.

В соответствии со ст. 16 ГК РФ убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежат возмещению муниципальным образованием.

Ответственность органов местного самоуправления может наступать в результате невыполнения ими условий договоров и соглашений с физическими и юридическими лицами, которые заключают органы местного самоуправления, осуществляющие права собственника в отношении муниципального имущества.

Также, в частности, предусмотрен такой вид ответственности, как возможность досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования в результате утраты доверия населения. Порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в результате утраты доверия населения определяются уставами муниципальных образований.

Но практическая сторона регулирования ответственности в виде утраты доверия совершенно неясна. Речь, очевидно, идет о голосовании населения по вопросу о доверии органу или должностному лицу местного самоуправления. Но кто должен организовать такое голосование? Каковы его последствия? Наступает ли с выражением недоверия прекращение полномочий органа, должностного лица? Или они обязаны подать в отставку? Каковы меры принуждения к отставке в случае саботажа? Фактически население лишено возможности решить вопрос о выражении доверия либо недоверия главе муниципального образования либо представительному органу. Таким образом, возникает дисбаланс между правом населения избрать органы (должностных лиц) местного самоуправления и правом населения привлечь органы и должностные лица местного самоуправления к ответственности. Это существенно ограничивает реальные возможности граждан по осуществлению контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Одной из форм такой ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления является отзыв выборного должностного лица местного самоуправления, что закреплено Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ. Сам же процесс отзыва должен быть раскрыт в уставе муниципального образования.

**Заключение**

Таким образом, Федеральный закон 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» достаточно подробно регулирует механизм передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления и контроля (гл. 4). Закон допускает возможность отмены муниципальных правовых актов или приостановления их в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, уполномоченными органами государственной власти (ст. 48).

В соответствии с Законом условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяются соответственно федеральными законами и законами субъектов Федерации (ст. 77).

Выявлению случаев нарушений органами и должностными лицами местного самоуправления федеральных законов, законов субъектов Федерации и уставов муниципальных образований, которые являются основанием наступления ответственности данных органов и должностных лиц перед государством, служит прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Прокуратура РФ осуществляет функции надзора в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства независимо от органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также от органов местного самоуправления.

Прокуроры и следователи органов прокуратуры не могут быть членами выборных и иных органов местного самоуправления.

Воздействие в какой-либо форме органов местного самоуправления на прокурора или следователя с целью повлиять на принимаемые им решения или воспрепятствования в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность.

Выполняя в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» свои функции, органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением Конституции РФ, законов органами местного самоуправления, рассматривают и разрешают заявления, жалобы и иные обращения граждан, в том числе касающиеся деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. При этом работники прокуратуры вправе:

– по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить в помещения органов местного самоуправления, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

– требовать от руководителей и других должностных лиц органов местного самоуправления представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, а также выделения специалистов для выяснения возникших вопросов;

– требовать от должностных лиц местного самоуправления проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, а также ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

– вызывать должностных лиц местного самоуправления для объяснения по поводу нарушения законов.

Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает уголовное дело или производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности.

В соответствии с законом прокурор опротестовывает противоречащие закону правовые акты муниципального образования, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными.

Протест прокурора на противоречащий закону правовой акт муниципального образования приносится в орган или должностному лицу местного самоуправления, которые издали этот акт. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления. Если протест приносится на решение представительного органа местного самоуправления, то он рассматривается на ближайшем его заседании. При этом прокурор при исключительных обстоятельствах, требующих незамедлительного устранения нарушения закона, вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста.

Орган или должностное лицо местного самоуправления обязаны незамедлительно сообщить прокурору о результатах рассмотрения в письменной форме. При этом прокурору сообщается о дне заседания коллегиального органа, который рассматривает протест. Прокурор вправе участвовать в рассмотрении внесенных ими протестов органами местного самоуправления.

Важной формой реагирования прокурора на нарушения законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных организаций и предприятий является его представление об устранении нарушений закона.

Представление вносится в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения закона. Оно подлежит безотлагательному рассмотрению. Закон устанавливает, что в течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, причин и условий, им способствующих.

О результатах принятых мер орган или должностное лицо местного самоуправления обязаны сообщить прокурору в письменной форме.

Прокурор вправе присутствовать при рассмотрении своего представления. При рассмотрении представления коллегиальным органом местного самоуправления прокурору сообщается о дне заседания.

Кроме того, в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор (его заместитель) объявляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. В случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

От эффективного государственного контроля за исполнением правовых норм на местном уровне во многом зависят действенность государственных институтов, институтов муниципальной демократии, реальность прав и свобод человека и гражданина, защита интересов населения муниципальных образований.

**Список литературы**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).
2. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) (издание 2-е, дополненное и переработанное) (под ред. Л.А. Окунькова). М.: Издательство БЕК, 1996.
3. Европейская Хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собрание законодательства РФ. 1998. №36. Ст. 4466
4. Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (принят ГД ФС РФ 17.07.1998) (ред. от 01.12.2007, с изм. от 06.12.2007) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2008) // Собрание законодательства РФ». 03.08.1998. №31. Ст. 3823.
5. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 16.09.2003) (ред. от 08.11.2007) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2008) // Собрание законодательства РФ. 1995. №35. Ст. 3506.
6. Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 12.08.1995) (ред. от 21.07.2005) // Собрание законодательства РФ. 28.08.1995 №35. Ст. 3506.
7. Комментарий к ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (постатейный), (Д.С. Велиева, В.В. Лысенко, Ю.В. Капитанец, М.А. Кулушева, М.В. Пресняков, С.Е. Чаннов), 2005.
8. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный), (издание второе, дополненное), (под ред. В.И. Шкатуллы). М.: ЗАО Юстицинформ, 2006.
9. Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 22.05.2002), (ред. от 24.07.2007), (с изм. и доп., вступающими в силу с 07.09.2007) // Собрание законодательства РФ. 200. №24. Ст. 2708.
10. Федеральный закон от 26.11.1996 №138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», (принят ГД ФС РФ 23.10.1996), (вместе с «Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления») (ред. от 12.07.2006) // Собрание законодательства РФ. 02.12.1996. №49.
11. Федеральный закон от 17.01.1992 №2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 24.07.2007) // Собрание законодательства РФ. 20.11.1995. №47. Ст. 4472.
12. Процедура привлечения к конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления (Т.Б. Макарова) // Конституционное и муниципальное право, 2007, №16.
13. Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления (Е.С. Шугрина) // Конституционное и муниципальное право, 2005, №5.
14. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством (Н.В. Кочеткова) // Конституционное и муниципальное право, 2004, №6.
15. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 672 с.

1. Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (постатейный), (издание второе, дополненное), (под ред. В.И. Шкатуллы). М.: ЗАО Юстицинформ, 2006. [↑](#footnote-ref-1)
2. Комментарий к ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" (постатейный), (Д.С. Велиева, В.В. Лысенко, Ю.В. Капитанец, М.А. Кулушева, М.В. Пресняков, С.Е. Чаннов), 2005. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. С. 645. [↑](#footnote-ref-3)