Тема: **Об отдельных правовых аспектах, связанных с организацией местного самоуправления**

**в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре**

(17 февраля 2016 года, г. Покачи)

Первоначально рассмотрим **систему органов местного самоуправления**.

**Основы системы установлены** Федеральным законом № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления". Далее будем его именовать – Федеральный закон № 131-ФЗ.

Так, о**рганами** местного самоуправления **являются:**

1) представительный орган муниципального образования,

2) глава муниципального образования,

3) местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования),

4) контрольный орган муниципального образования,

5) иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

**Наличие** в структуре органов местного самоуправления **представительного органа**, **главы**, **местной администрации** (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является **обязательным**, за исключением сельских поселений, в которых численность жителей, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек и полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

Наименования органов местного самоуправления устанавливаются **Законом** автономного округа от 9 декабря 2004 года № 78-оз "**О наименованиях органов** местного самоуправления и глав муниципальных образований в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре". В **городских округах и муниципальных районах** за представительным органом закреплено наименование **"Дума"**, за представительным органом **в городских и сельских поселениях** – **"Совет депутатов"**.

Что необходимо отметить. Все вы по роду своей деятельности направляете официальные письма в другие муниципалитеты. Так вот, в своей работе, деловой переписке, при составлении документов **названия органов** **необходимо указывать в точном соответствии с Законом** автономного округа.

*Например: Дума города Покачи, глава сельского поселения Светлый, администрация городского поселения Березово и так далее. Ни каких дополнительных слов в названия включать не надо (например, глава муниципального образования городского округа города Покачи указывать будет неверным). Также недопустимым является изменение по падежам самих названий, если это законом не предусмотрено (например, указать название должности "глава городского поселения Игрима" будет не верным. Правильно будет "глава городского поселения Игрим"). И так далее.*

Далее, Федеральным законом № 131-ФЗ установлено **перераспределение полномочий в правовом регулировании отношений по организации местного самоуправления**. В данном контексте речь идет о перераспределении полномочий как между самими муниципальными образованиями, так и между муниципальными образованиями, субъектами Российской Федерации и самой Российской Федерацией.

За период, прошедший со дня принятия Федерального закона   
№ 131-ФЗ, в рамках совершенствования разграничения полномочий между уровнями публичной власти процесс уточнения полномочий органов местного самоуправления и перечня вопросов местного значения продолжается. В итоге для всех типов муниципальных образований этот перечень расширился.

В соответствии с выделением в законодательстве четырех типов муниципальных образований Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает **вопросы местного значения**. Так, вопросы местного значения поселений определены в статье 14 Федерального закона № 131-ФЗ. Вопросы местного значения муниципального района определены статьей 15, а вопросы местного значения городского округа определены статьей 16 Федерального закона № 131-ФЗ.

В этой связи необходимо отметить, что при определении вопросов местного значения используются формулировки "создание условий", "Организация", "Обеспечение", "Участие". Это ключевые слова в понимании.

Вместе с тем, однозначное юридическое значение понятий "организация", "создание условий", "обеспечение" Федеральным законом   
не дано. Комитет ГД ФС РФ по вопросам местного самоуправления предлагает определять значения этих понятий из содержания норм Федерального закона, положений Конституции, на основании которых сформулированы вопросы местного значения, а также положений законодательных актов, регулирующих решение вопросов местного значения органами местного самоуправления.

Указанные понятия, зачастую, используются в сходных значениях.

Понятие "организация" в большей степени означает осуществление исполнительно-распорядительных функций.

Понятие "создание условий" преимущественно указывает на осуществление нормативно-правового регулирования и создание условий, благоприятных для данного вида деятельности.

Понятие "обеспечение" указывает на обязательность решения органами местного самоуправления вопроса местного значения.

Вопросы местного значения тесно связаны с полномочиями, но   
не равнозначны им. Вопросы местного значения это что можно делать.   
А полномочия – каким образом делать.

Полномочия органов местного самоуправления закреплены Федеральным законом № 131-ФЗ, иными федеральными законами и уставами муниципальных образований, а также законами автономного округа в части передачи полномочий.

Теперь немного **о самих представительных органах** местного самоуправления.

Представительный орган муниципального образования – это основной орган представительной демократии в системе местного самоуправления, порядок формирования и деятельности которого регулируется статьей 35 Федерального закона № 131-ФЗ.

Как уже говорилось выше, **наименование** представительных органов определено Законом автономного округа.

**Численность** представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований также определялась Законом автономного округа. Численность полномочий второго и следующих созывов представительного органа определяется уставом муниципального образования самостоятельно, но с учетом Федерального закона № 131-ФЗ.

Что касается **порядка избрания депутатов** представительных органов.

Как вы знаете, с 2014 года порядок избрания представительных органов определяется уставом муниципального образования в соответствии с федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации.

На основании этого в ноябре 2014 года были приняты соответствующие изменения в Закон автономного округа от 26 сентября 2014 года № 78-оз "Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре".

В соответствии с установленными положениями на выбор муниципалитетов было предоставлено два способа формирования представительного органа:

1) он может избираться на муниципальных выборах;

2) может состоять из глав поселений автономного округа, входящих в состав муниципального района автономного округа, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений автономного округа из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселений нормой представительства.

Как вы понимаете, второй способ формирования могут выбрать только муниципальные районы. Что касается городских округов, то для них положения остались прежними – Думы избираются на всеобщих выборах.

Не буду на этом подробно останавливаться. Единственное на что хочу обратить внимание. Федеральным законом № 131-ФЗ определены требования к фракции в представительном органе муниципального образования. Так, входящий в нее депутат вправе быть членом только той партии, во фракции которой он находится. Тот, кто избран в составе списка кандидатов, не вправе выйти из фракции. Несоблюдение этих требований приводит к досрочному прекращению депутатских полномочий. В соответствии с Федеральным законом порядок деятельности фракций устанавливается законом субъекта Российской Федерации и (или) регламентом либо иным актом представительного органа муниципального образования. В автономном округе такого закона не принято. Так что все вопросы по поводу функционирования фракций вы решаете сами.

Что касается депутатских групп, образованных по территориальному принципу и по профессиональным или иным неполитическим принципам, то обязанности нахождения в их составе федеральное законодательство не содержит и правовых последствий выхода из нее в виде прекращения депутатских полномочий не предусматривает. Таким образом, депутаты представительных органов муниципальных образований вправе самостоятельно определить порядок вхождения в такие депутатские группы и исключения из них.

Если говорить о компетенции, то в **исключительной компетенции представительного органа** муниципального образования находятся вопросы, которые перечислены в части 10 статьи 35 Федерального закона   
№ 131-ФЗ. Это:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Кроме того, **к исключительной компетенции** данного органа могут быть отнесены также **иные полномочия**, если они предусмотрены *федеральными законами* и принимаемыми в соответствии с ними *законами субъектов РФ*, *уставами муниципальных образований*.

Что еще важно отметить. Ни представительный орган, ни глава муниципального образования не вправе отказаться ни от одного из предоставленных им полномочий.

Представительному органу **запрещено только одно из проявлений публичной власти – это исполнение решений.** В том числе не разрешается самостоятельное расходование денежных средств из местного бюджета.

В пункте 15 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ сказано:

Управление и (или) распоряжение представительным органом муниципального образования или отдельными депутатами (группами депутатов) в какой бы то ни было форме средствами местного бюджета в процессе его исполнения не допускаются, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования и депутатов.

Теперь немного о контрольных функциях.

Нормы Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, наделенные в соответствии с уставом муниципального образования **контрольными функциями**, осуществляют контроль за соответствием деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования.

К исключительной компетенции представительных органов местного самоуправления относиться такой вопрос, как **контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения**.

При этом Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает, что глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Данные положения не ограничивают перечень органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, в отношении которых представительные органы муниципальных образований могут осуществлять контроль за исполнением ими указанных полномочий.

При этом такой контроль может осуществляться в форме предоставления указанными органами и должностными лицами представительному органу муниципального образования ежегодных отчетов о результатах своей деятельности, затребования необходимых документов и материалов по рассматриваемым вопросам в представительном органе муниципального образования, утверждения (неутверждения) представительным органом муниципального образования отчета об исполнении местного бюджета, а также в иных формах.

Согласно части 3 статьи 34 и части 1 статьи 44 Федерального закона   
№ 131-ФЗ порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

Однако руководствоваться при осуществлении отдельных видов контроля необходимо не только уставом, но и федеральным законодательством.

В частности, нормы части 1 статьи 153 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривают, что представительные органы рассматривают и утверждают соответствующие бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют контроль в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения соответствующих бюджетов на своих заседаниях, заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп представительных органов, в ходе проводимых представительными органами слушаний и в связи с депутатскими запросами, формируют и определяют правовой статус органов внешнего муниципального финансового контроля, осуществляют другие полномочия в соответствии с указанным Кодексом, Федеральным законом   
№ 131-ФЗ, Федеральным законом № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований", иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований.

Кроме того следует учитывать положения Федерального закона   
№ 131-ФЗ о том, что глава муниципального образования представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Обратите внимание, что теперь действует положение статьи 1.3 Закона автономного округа "Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре", установившее, что ежегодные отчеты главы предоставляются в срок, установленный уставом муниципального образования, но не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным. Данное положение было принять еще в апреле 2015 года, однако вступили в силу они с 1 января 2016 года.

Несколько слов необходимо сказать **об ответственности.**

Статьей 44 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что уставом муниципального образования должны определяться виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

В соответствии с принятым в гл. 10 Федерального закона № 131-ФЗ подходом, юридическая ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц классифицируется как ответственность перед:

**а) населением муниципального образования,**

**б) государством,**

**в) физическими и юридическими лицами**.

**Ответственность** за действия (бездействие), причинившие материальный или иной ущерб или составляющие угрозу общественной безопасности и безопасности граждан **дифференцируется на уголовную, административную и гражданскую**.

Органы местного самоуправления могут привлекаться к ответственности в порядке гражданского и административного производства.

Должностные лица, так же как и граждане, могут привлекаться к ответственности в порядке уголовного, гражданского и административного производства.

Должностные лица также несут дисциплинарную ответственность в степени, установленной регулирующими их права и обязанности по замещаемой ими должности законодательными и локальными актами.

Депутаты и выборные должностные лица также несут моральную и политическую ответственность за свои решения и действия перед жителями муниципального образования. Эти формы ответственности не определяются формальными актами, и указанные лица не могут привлекаться к ответственности по политическим и морально-нравственным критериям.

Моральная и политическая ответственность выражается в оценках жителями муниципальных образований поведения и деятельности депутатов и выборных должностных лица местного самоуправления, решений, которые они принимали и их результатов интересам граждан и представлениям граждан о справедливости этих решений и их соответствия общественному благу.

Эти оценки реализуются в доверии или недоверии населения этим лицам, отражающихся в общественном мнении и результатах голосования на выборах в органы местного самоуправления.

Более подробно хочу остановиться на вопросах, связанных с **противодействием коррупции**.

Федеральным законом "О противодействии коррупции", а также рядом других законов установлен ряд запретов и ограничений.

*Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам",*

*Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ "О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами"*

**Во-первых**, депутатам представительных органов муниципальных районов и городских округов, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, депутатам, замещающим должности в представительных органах муниципальных районов и городских округов, а также их супругам и несовершеннолетним детям, **запрещается открывать и иметь счета (вклады)**, хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

До этого данный запрет распространялся только на глав городских округов и муниципальных районов.

Несоблюдение данного запрета влечет досрочное прекращение полномочий, освобождение от замещаемой должности.

**Во-вторых**, **обязанность представлять сведения о своих доходах**, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также указанные сведения о своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей теперь распространяется на всех лиц, замещающих муниципальные должности.

Все депутаты городского округа или муниципального района в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ являются лицами, замещающими муниципальную должность, вне зависимости от того, исполняет он свои полномочия на постоянной основе или нет.

Таким образом, сведения о доходах теперь обязаны предоставлять все муниципальные депутаты.

Несоблюдение данной обязанности также влечет досрочное прекращение полномочий депутата.

**В-третьих**, **обязанность представлять сведения о своих расходах**, а также сведения о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей также теперь установлена для всех муниципальных депутатов.

Представлять сведения о доходах необходимо ежегодно в сроки, установленные для предоставления сведений о доходах.

Однако обратите внимание, что сведения подаются не обо всех расходах, а только о расходах по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной депутатом, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение календарного года, предшествующего году представления сведений, если общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду, и об источниках получения средств, за счет которых совершены эти сделки.

На практике может возникнуть вопрос, необходимо ли представлять сведения о расходах в случае, если сделки по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) за отчетный период не совершались? С одной стороны, в случае отсутствия совершения таких сделок целесообразность представления сведений о расходах отсутствует. С другой стороны, представление обязанным лицом справки, в которой будет указано, что такие сделки не совершались, и которая будет собственноручно им подписана, является основанием для признания таких сведений недостоверными в случае, если будут выявлены факты совершения сделки.

Что касается **порядка представления указанных сведений о доходах и расходах**, то они устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральным законодательством.

Указанные сведения, как правило, представляется в кадровую службу соответствующего органа, либо в специально уполномоченный орган по установленной форме.

Сведения предоставляются ежегодно и относятся к информации ограниченного доступа.

Данная информация, с учетом соблюдения определенных требований, должна быть размещена на официальных сайтах соответствующего органа местного самоуправления, а также предоставляться для опубликования средствам массовой информации.

Также федеральным законодательством устанавливается порядок проверки достоверности и полноты представленных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

**Еще одна обязанность связна с необходимостью сообщать о возникновении личной заинтересованности** при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта.

Конфликт интересов можно рассматривать как ситуацию противоречия между личными, частными, групповыми (ведомственными, корпоративными) интересами и интересами общества, муниципалитета, государства.

Процедура по урегулированию конфликта интересов устанавливается федеральным законодательством и муниципальными правовыми актами. При органе местного самоуправления создается специальная комиссия, которая вправе рассматривать заявления о возникновении или возможности возникновения конфликта интересов и давать соответствующие заключения о вариантах их предотвращения.